



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Emma Sjöbeck

# Instansordningsprincipen

– Innebörd och tillämplighet

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Vilhelm Persson

Termin för examen: VT15

# Innehåll

<b>INNEHÅLL</b>	<b>2</b>
<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>2</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>3</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>4</b>
<b>1. INLEDNING</b>	<b>5</b>
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Avgränsning	7
1.4 Metod och material	8
1.4.1 Rättsdogmatisk metod	8
1.4.2 Forskningsläge och materialurval	8
1.5 Terminologi	10
1.6 Disposition	10
<b>2. ALLMÄN INTRODUKTION TILL INSTANSORDNINGSPRINCIPEN</b>	<b>12</b>
2.1 Reglering avseende processramen i förvaltningsmål	12
2.2 Återförvisningsbeslut	13
2.3 Sammanfattande kommentar	14
<b>3. BEGRÄNSNINGAR GÄLLANDE YRKANDE I FÖRVALTNINGSPROCESSEN</b>	<b>15</b>
3.1 Huvudregeln gällande yrkanden	15
3.2 Uttalande i förarbeten	16
3.3 Reformatio in melius	18
3.3.1 Innebörden av ”särskilda skäl”	19
3.3.2 Påverkan i praxis	20
3.4 Förbudet mot reformatio in pejus	21
3.4.1 Avvikelse från förbudet	22
3.4.2 Avvikelseer från förbudet i praxis	23

3.5	Majus includit minus	24
3.6	Regleringen avseende yrkanden i civilprocessen	27
3.7	Sammanfattande kommentarer	28
<b>4.</b>	<b>STRIKTARE TILLÄMPNING AV INSTANSORDNINGSPRINCIPEN</b>	<b>31</b>
4.1	Taleändring i HFD	31
4.2	Ex officio prövning av yrkanden och omständigheter	33
4.2.1	Vidgande av yrkanden	34
4.2.2	Vidgning av yrkanden i RB	36
4.3	Sammanfattande kommentarer	37
<b>5.</b>	<b>OMSTÄNDIGHETERNA I FÖRVALTNINGSMÅL</b>	<b>40</b>
5.1	Förvaltningsdomstols bundenhet	42
5.2	Möjligheterna till taleändring avseende omständigheterna	44
5.3	Ändring av talan avseende omständigheter inom civilprocessen	45
5.4	Bedömningen avseende ”samma sak”	46
5.4.1	Praxis från skatterätten	47
5.4.2	Inspirationskällor i praxis	48
5.4.3	Händelseförloppets betydelse	49
5.4.4	Bedömning avseende samma händelseförlopp	50
5.4.5	Innebörden av praxis enligt doktrin	52
5.4.6	Begreppet ”samma sak” inom civilprocessen	53
5.4.7	Avvikande praxis – nytillkomna omständigheter ska beaktas	54
5.5	Måltyper med särdrag	55
5.5.1	Alkoholmål	55
5.5.2	Mål avseende vårdbidrag	56
5.5.3	Upphandlingsmål	57
5.6	Komplexa omständigheter	58
5.7	Sammanfattande kommentarer	59
<b>6.</b>	<b>AVSLUTANDE ANALYS</b>	<b>62</b>
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>65</b>
6.1	Offentligt tryck	65
6.2	Litteratur	65
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>68</b>
6.3	Högsta förvaltningsdomstolen	68



# Summary

The principle of the court hierarchy is a principle within administrative law whose intention is to prevent the parties to add new case material in the higher instances. The principle, however, is not explicitly stated in the Administrative Court Procedure Act (1971: 291), FPL. Instead, the administrative courts are given the task to interpret various statements contained in the legislative history of the FPL in order to determine the principle of the court hierarchy's implication and application. The thesis, therefore, aims to investigate the principle's implication within Swedish administrative procedure and investigate whether or not the principle's applicability differs between various types of administrative law cases. The established practice, which has developed due to the lack of regulation regarding the principle, primarily derived from the legal provisions in 29-30 §§ FPL. The before mentioned provisions regulate the possibilities to alter the claims or the facts in a case.

The primary implication of the principle is that the parties' ability to adjust their claim are limited. Furthermore, the principle is thought of to convey an additional function: all relevant case material should be referred to in the first instance. Regarding the claims it can be concluded that the principle of the court hierarchy interacts with three other principles which affect the applicability of the principle. The purpose of the other three principles is to protect the individual from its adversary party as well as uphold and maintain certain formalities within administrative procedure law. Moreover, the principle is regarded to have a stricter application in correlation to the provision in 37 § FPL, which regulates appeals to the Supreme Administrative Court. In relation to the circumstances in a case; the admissibility of the new circumstances are generally linked to what is considered to be the same. The notion of "the same subject matter" is considered to be connected to the fact that the chain of events in a case remains intact. The assessment, however, has been waived by the administrative courts in certain types of cases. One such deviation is the duty for a public party to explicitly refer to circumstances, in cases involving severe restrictive measures against an individual. An example of such a case is a withdrawal of medical licensure. Additional deviations occur in practice concerning certain types of cases where the individual's interest in the Rule of Law must give way to the interest the relevant law aims to protect. The applicability of the principle of the court hierarchy, therefore, is the subject to the character of the individual case. The thesis concludes that the principle of the court hierarchy has lost its implication and application due to all the exceptions which have been developed in established practice and doctrine. The principle's initial intention was to promote and enhance legal certainty. Today, however, the exceptions and the consideration of other interests have resulted in that the implication and application of the principle are hallmarked by uncertainty and unpredictability.

# Sammanfattning

Instansordningsprincipen är en förvaltningsrättslig princip som huvudsakligen medför att parterna i ett förvaltningsmål är förhindrade att tillföra nytt processmaterial i högre instanser. Principen är, emellertid, inte uttryckligen lagstadgad i Förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL. Istället är det upp till förvaltningsdomstolarna att tolka de uttalande som finns i förarbetena till lagen för att avgöra instansordningsprincipens innebörd och tillämpning. Uppsatsen syftar därför till att undersöka instansordningsprincipens innebörd inom svensk förvaltningsprocessrätt samt utreda huruvida principens tillämplighet varierar mellan olika typer av förvaltningsrättsliga mål. Den praxis som har utvecklats på grund av avsaknad av reglering om principen härrör främst från bestämmelserna i 29-30 §§ FPL, som berör möjligheterna till taleändring i förhållande till yrkandena respektive omständigheterna i målet.

Instansordningsprincipen innebär främst att parternas möjligheter till att utföra taleändringar begränsas. Vidare har instansordningsprincipen i doktrin tillskrivits ytterligare en funktion; att allt relevant processmaterial ska åberopas redan i första instans. Gällande yrkandena i förvaltningsmål kan det konstateras att instansordningsprincipen samspelar med tre olika principer som i olika situationer påverkar principens tillämplighet. Dessa principer åsyftar främst till att skydda den enskilde från dess motpart och i vissa fall se till att vissa formaliteter inom förvaltningsprocessen följs. Vidare anses 37 § FPL medföra att instansordningsprincipen tillämpas striktare i förvaltningsmål som överklagats till HFD. I relation till omständigheterna är tillåtligheten av nya omständigheter generellt sätt kopplat till vad som anses utgöra samma sak. Begreppet samma sak har i förvaltningsprocessrätten ansetts ha en nära koppling till att händelseförloppet i målet förblir intakt. Denna bedömning har dock frångåtts av förvaltningsdomstolarna i vissa måltyper. En sådan avvikelse utgörs av åberopsplikten som förvaltningsdomstolarna har utformat för den allmänna parten i mål som rör ingripande åtgärder mot enskild, såsom återkallelse av läkarlegitimation. Ytterligare avvikelser förekommer i praxis rörande vissa typer av mål, där den enskildes skyddsintresse får ge vika för den relevanta lagens skyddsintresse. Således konstaterar uppsatsen att instansordningsprincipens tillämplighet varierar i praxis beroende av det individuella ärendet karaktär.

Uppsatsens slutsats är att instansordningsprincipen har förlorat sin innebörd och tillämpning på grund av alla undantag som har utarbetats i praxis och doktrin. Instansordningsprincipen, som ursprungligen, skulle verka för rättssäkerhet har till följd av undantagen och beaktandet av andra intressen resulterat i att principens innebörd och tillämpning präglas av osäkerhet och oförutsägbarhet.

# Förord

Idén till uppsatsen framför dig fick jag av Jesper Blomberg, vars brinnande intresse för svensk förvaltningsrätt saknar motstycke och han har även varit ett suveränt bollplank under uppsatstiden. En annan person, vars vägledning och tålamod, har varit ovärderligt för mig under den här tiden är min handledare Vilhelm Persson. Ni båda förtjänar mitt innerligaste tack.

På ett mer socialt plan men inte mindre viktigt vill jag tack min familj, där hedersomnämmandet går till min morfar, Bengt Germundsson, som ställde upp och hjälpte mig flytta genom halva Europa inför min utbytestermi i Belgien. Även min mamma, Ann-Christine Sjöbeck, förtjänar att uppmärksammas för sitt slit att korrekturläsa mina alster genom utbildningen. För er andra, mina kära vänner – behövs det inga särskilda omnämmande, ni vet vilka ni är – TACK för alla underbara och knäppa minnen vi har skapat tillsammans.

Slutligen använder jag en klok mans ord för att beskriva processen att skriva ett examensarbete; ”Att skriva en bok var ett äventyr. Till att börja med var det en leksak och ett nöje, sedan blev det en älskarinna, så en härskare och till sist en tyrann.”<sup>1</sup>

Kära läsare, jag ger er min tyrann.

Lund, den 18 maj 2015

*Emma Sjöbeck*

---

<sup>1</sup> Citat av Winston Churchill.

# Förkortningar

AFL	Lag (1962:381) om allmän försäkring
Ds	Departementsserien
FL	Förvaltningslag (1986:223)
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
FR	Förvaltningsrätt
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
GTL	Den gamla Taxeringslagen (1956:623)
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen årsbok även i betydelsen Högsta förvaltningsdomstolen
HovR	Hovrätt
KamR	Kammarrätt
LSS	Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LOU	Lag (2007:1091) om offentlig upphandling
LVU	Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
LänsR	Länsrätt
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Proposition
SOU	Statens offentliga utredningar
RegR	Regeringsrätten
RSV	Riksskatteverket
RÅ	Regeringsrättens årsbok
TL	Taxeringslag (1990:324)
TR	Tingsrätt



# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Instansordningsprincipen omnämns på flera håll inom både doktrin och förarbete som en yttersta gräns för vad parterna respektive förvaltningsdomstolarna tillåts göra för ändringar i processramen i ett mål.<sup>2</sup> Instansordningsprincipen innebär, förenklat, att förvaltningsdomstolarna varken ska pröva eller grunda sitt avgörande på annat material än det som har prövats eller anförts i tidigare instanser. Förvaltningsdomstolen ska istället för att pröva målet återförvisa det till en lägre instans som ska pröva målet på nytt tillsammans med de nytillkomna yrkandena eller omständigheterna.<sup>3</sup> Bedömningen var huruvida ett mål ska återförvisas med hänsyn till instansordningsprincipen görs i varje enskilt fall. Instansordningsprincipen begränsar både parternas och förvaltningsdomstolens möjligheter att berika eller ändra processmaterialet.<sup>4</sup>

Instansordningsprincipen blir aktuell främst i tre olika situationer. Principen förhindrar först och främst att parterna utför otillåtna taleändringar såsom framställer yrkanden och åberopar omständigheter som inte är hänförliga till samma sak. Förvaltningsdomstolen bör i dessa fall avvisa den delen av talan som rör den otillåtna taleändringen. Den andra situationen uppstår när principen blir tillämplig avseende nytillkomna yrkanden eller grunder när saken förblir densamma. Begreppet samma sak är av central betydelse inom förvaltningsrätten och används bland annat för att avgöra huruvida ändringar gällande omständigheter ska godtas eller ej. Detta kommer att undersökas närmare i kapitel fem i relation till regleringen i 30 § Förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL. Situationer, där saken förblir intakt uppstår när underinstansernas prövning inte har omfattat eller inte prövat yrkandet eller omständigheten i tillräcklig utsträckning. Den tredje situationen uppstår i relation till att nya omständigheter, som inte tidigare har förekommit i målet men som bedöms ha relevans eller avgörande för beslutet i målet, åberopas först i en överrätt. Ett sådant förfarande torde i de flesta fall vara acceptabelt, så länge saken i målet förblir densamma, eftersom förvaltningsprocessen inte sätter upp några hinder härom. Visserligen bör undantaget i 37 § FPL, som reglerar överklagande till HFD iakttas. Även den tredje situationen berör omständigheterna i målen och kommer därför att behandlas i uppsatsens femte kapitel. I övrigt bör de två sistnämnda situationerna leda till samma åtgärd från förvaltningsdomstolarna; att målet återförvisas till följd av instansordningsprincipen.<sup>5</sup> Sammanfattningsvis förhindrar

---

<sup>2</sup> Se b.l.a. von Essen, Ulrik: *Processramen i förvaltningsmål – ändring av talan och anslutande frågor*, Stockholm 2009, s. 136, 152; Bejstam, Lars: ”Att avisa eller att avgöra? – anteckningar med anledning av ett rättsfall”, I: *FT* 2002, s. 349-350; prop. 1971:30 s. 580.

<sup>3</sup> Lavin, Rune; *Förvaltningsprocessrätt*, Stockholm 2014, s. 99.

<sup>4</sup> von Essen, Ulrik: ”Saken i förvaltningsprocessen”, I: *FT* 2003 s. 511.

<sup>5</sup> Blomberg, Jesper: ”Domstols utredningsskyldighet i mål om bygglov”, I: *FT* 1/2011 s. 54.

instansordningsprincipen parternas möjligheter till att utvidga talan både kvalitativt och kvantitativt.<sup>6</sup>

I doktrin har Wennergren anfört att instansordningsprincipen har ytterligare en funktion, principen medför att parterna ska åberopa samtligt relevant processmaterial i första instansen. Följden av detta är en tydligare fördelning av uppgifter inom förvaltningsdomstolshierarkin som innebär att överinstanserna endast ska ägna sig åt ren överprövning. Vidare anför Wennergren att en sådan princip är tillämplig och lagstadgad för dispositiva tvistemål i 50 kap 25 § RB. En likartad reglering i RB saknas för indispositiva tvistemål och brottmål.<sup>7</sup>

Instansordningsprincipen är inte uttryckligen lagstadgad i FPL, vilket kan anses underligt med tanke på vidareutvecklingen av förvaltningsrätten till viss del syftar till att kodifiera oskrivna förvaltningsrättsliga normer. Kodifiering av oskrivna normer är eller har varit, enligt Sterzel, huvudsyftet sedan 1942. Vidare anser Sterzel att det saknas indikationer som tyder på att detta förhållande skulle ha ändrats eftersom det inte är tillräckligt att falla tillbaka på oskrivna regler.<sup>8</sup> Även Gustav Petrén framhåller strävan efter kodifieringen av förvaltningsrättsliga normer och nämner uttryckligen att instansordningsprincipen borde omfattas av detta, i form av en allmän hänvisning i framtida FPL. Motivet till att ha en uttrycklig hänvisning till instansordningsprincipen är att det måste framstå som naturligt att målen ska handläggas enligt samma grundsatser och i linje med vanlig processuell hänsyn.<sup>9</sup> Instansordningsprincipens är inte, i skrivande stund kodifierad i FPL men dess innebörd har påverkat utformningen av 29- 30 §§ FPL, som reglerar processramen inom förvaltningsprocessen.<sup>10</sup>

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Instansordningsprincipen är inte uttryckligen reglerad i FPL, vilket leder till att principens innebörd inte kan utläsas av lagtexten. Uppsatsen syftar, därför, till att klargöra innebörden av instansordningsprincipen i gällande svensk förvaltningsrätt samt undersöka huruvida principens innebörd förändras utifrån olika ärendetyper.

Arbetet kommer att utgå från följande frågeställningar:

- Vad innebär instansordningsprincipen inom förvaltningsprocessrätten enligt gällande svensk rätt?
- Kan principens innebörd variera beroende på ärendets beskaffenhet?

---

<sup>6</sup> Bohlin, Alf; Warnling-Nerep, Wiweca: *Förvaltningsrättens grunder*, Vällingby 2007, s. 277.

<sup>7</sup> Wennergren 1995, s. 72-73.

<sup>8</sup> Sterzel, Fredrik: "Lagstiftning om förvaltningsförfarandet", I: *Festskrift till ägnad Ole Westerberg*, 1984, s. 331.

<sup>9</sup> Petrén, Gustaf: "Förfarandet hos förvaltningsdomstolarna", I: *FT* 1965, s. 97.

<sup>10</sup> Jfr. prop. 1971:30, del 2, s. 581, 595; SOU 1964:27 s. 541-542.

I huvudsak kommer syftet besvaras med utgångspunkt i regleringen i 29- 30 §§ FPL och den praxis som har utvecklats till följd av principen och lagbestämmelserna. Frågeställningarna besvaras fortlöpande i uppsatsen och behandlas mer djupgående i uppsatsens avslutande analys.

## 1.3 Avgränsning

Uppsatsens syfte är att finna innebörden av instansordningsprincipen samt avgöra huruvida innebörden förändras beroende av ärendets karaktär. Därför avgränsas uppsatsen främst till syftet samt frågeställningarna. Vidare kommer vissa bestämmelser i RB att behandlas för att kontrastera eller i viss utsträckning jämföra civilprocessen mot förvaltningsprocessrätten. Till följd av utrymmesskäl kommer regleringen inom civilprocessen endast att behandlas ytterst grundläggande. Därefter fokuserar uppsatsen på den allmänna förvaltningsprocessen, således kommer inte kommunalbesvärprövningen enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) eller rättsprövningen enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut att ingå i arbetet.

På grund av brist på såväl utrymme som tid kommer en viss avgränsning att ske med hänsyn till speciallagar som innehåller egna speciella processregler, exempelvis olika typer av skattemål, miljömål samt migrationsmål. Dessa måltyper, med tillhörande specialreglering och praxis, kommer endast att behandlas i den mån det är behövligt för att klargöra instansordningsprincipens innebörd inom den allmänna förvaltningsprocessen.

Uppsatsens format har också lett till att andra områden som berörs av instansordningsprincipen inte kommer att avhandlas i uppsatsen. Två exempel på exkluderade områden är principens begränsande verkan i förhållande till förvaltningsdomstolens tolkning av yrkandena samt instansordningsprincipens påverkan på parternas möjlighet att framställa nya yrkanden på väsentligen samma grund. I förhållande till omständigheterna i förvaltningsmål kommer inte förvaltningsdomstolarnas prövning av omständigheter eller rättens möjligheter att ex officio lägga till omständigheter i målet behandlas. Avslutningsvis kommer officialprincipen inom förvaltningsprocessen inte att behandlas utan endast omnämnas i de situationer där både instansordnings- och officialprincipen blir aktuella. Således kommer instansordningsprincipens begränsande verkan gentemot officialprincipen inte att behandlas.

## 1.4 Metod och material

### 1.4.1 Rättsdogmatisk metod

Uppsatsen syftar bland annat till att utreda och analysera den gällande rätten (de lege lata) rörande instansordningsprincipen. Avhandlingen kommer därför i huvudsak att använda sig av den rättsdogmatiska metoden i form av juridisk metod, då metoden är väl lämpad för att utröna vad som är gällande rätt inom det aktuella rättsområdet.<sup>11</sup> Rättsdogmatikens huvudsakliga uppgift är att beskriva, systematisera samt tolka gällande rätt med utgångspunkt i de allmänt respekterade rättskällorna. Således syftar uppsatsen till att försöka fastställa rättsläget med utgångspunkt i lagtext, förarbeten, praxis samt doktrin.<sup>12</sup> Jag kommer att använda mig av rättsdogmatisk metod, såsom beskriven ovan, eftersom metoden är väl lämpad för att besvara uppsatsens frågeställningar. Det bör dock noteras att vad rättsdogmatik egentligen är, förblir omdiskuterat i doktrin och andra uppfattningar om rättsdogmatisk metod kan skilja sig från den tillämpade.<sup>13</sup>

Den juridiska metoden inkluderar rättskällevärdningen och dess värdering av rättskällor, som stadgar vilka källor som skall, bör och får beaktas, iakttas genom hela arbetet. I uppsatsen kommer rättskällorna så långt som möjligt att bedömas enligt följande ordning: (i) författning, (ii) förarbeten, (iii) praxis och (iv) doktrin. Även rättskällevärdningens tillhörande rättskällevärderingsprinciper angående, exempelvis oskrivna regler vid lag- och rättsfallstolkning samt principerna om rättskällornas inbördes relation vid normkollision, kommer att tillämpas.<sup>14</sup> Sandgren poängterar dock att det råder delade meningar angående innebörden av rättskällevärdningen. Vidare framhåller Sandgren att rättsvetenskapen accepterar en ganska fri argumentation, som innebär att rättskällevärdningen kan förenas med ändmålssynpunkter, kunskaper från andra discipliner samt forskarens egna erfarenheter, kunskaper och värderingar inom det aktuella området.<sup>15</sup> Jag kommer använda mig av Sandgrens fria argumentation i uppsatsen.

### 1.4.2 Forskningsläge och materialurval

Renodlat material angående instansordningsprincipen existerar inte, vilket påverkar materialet och dess omfattning i viss utsträckning. Enligt Sandgren är

---

<sup>11</sup> Olsen, Lena: "Rättsvetenskapliga perspektiv", I: SvJT 2004 s. 105, s. 116.

<sup>12</sup> Kleineman, Jan: "Rättsdogmatisk metod", Korling, Fredrik; Zamboni, Mauro (red.), I: *Juridisk metodlära*, Lund 2013, upplaga 3, s. 21.

<sup>13</sup> Sandgren, Claes: *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare – ämne, material, metod och argumentation*, Stockholm 2007, s. 53; Sandgren, Claes, "Är rättsdogmatiken dogmatisk", I: *Tidskrift for Rettsvitenskap* 2005, nr 04-05, 2005, s. 649; Olsen 2004, s. 116; Kleineman 2013, s. 21 f.

<sup>14</sup> Sandgren 2007, s. 36-38.

<sup>15</sup> Sandgren 2005, s. 651.

uppsatsens ämne överordnat såväl metoden som materialet, vilket innebär att ämnet styr vilket material som behövs för analysera de problem som anges inom ämnet. Således anpassas såväl materialet som metoden till uppsatsens ämne och förutsättningarna i övrigt.<sup>16</sup>

Inledningsvis kan konstateras att instansordningsprincipen har varit aktuell under en längre tid i olika diskussioner rörande förvaltningsprocessrätt, exempelvis i debatten som pågick innan införandet av FPL i början av 1970-talet. Lagförarbeten, speciellt propositionen 1970:30 samt SOU 1964:27 förmedlar lagstiftarens intentioner angående instansordningsprincipens tillämpning i förvaltningsprocessen. De tankar som går att utläsa ur dessa förarbeten återkommer i domskälen i vissa avgöranden på området. Uttalandena i förarbetena tillsammans med praxis utgör de främsta källorna för vägledning angående principens tillämplighet.

Största delen av materialet rörande instansordningsprincipen finns i praxis från HFD respektive dess föregångare RegR. Att förlita sig på praxis i stor utsträckning är i linje med Sandgrens åsikt att ämnet styr vilket material som ska användas. Dessutom har ett sådant förhållningssätt inte bedömts som främmande för förvaltningsprocessrätten och följer till viss del av ämnets natur.<sup>17</sup> I avgörandena prövar rätten olika mål vars problematik knyter an till instansordningsprincipen och presenterar rättens syn på principen. Således kommer jag att redogöra för de mest centrala avgörandena på området som omfattas av uppsatsens frågeställningar. Det bör dock beaktas att instansordningsprincipen sällan är central för förvaltningsdomstolarnas bedömning av målet. I flertalet av målen berörs instansordningsprincipen endast genom en kort hänvisning, vilket påverkar uppsatsens uppbyggnad.

I doktrin kommer jag främst använda mig av Ulrik von Essens bok *”Processramen i förvaltningsmål- ändring av talan och anslutande frågor”*, eftersom boken är en av få som berör instansordningsprincipen och dess implikationer. Von Essens bok behandlar dock bara instansordningsprincipen i den mån principen är aktuell för processramen i förvaltningsprocessen. Det har inte skrivits mycket doktrin angående instansordningsprincipen, vilket medför att lagkommentarerna till 29, 30 och 37 §§ FPL, som skrivits av Bertil Wennergren samt Ulrik von Essen, också kommer användas i stor utsträckning. Generellt sätt behandlas principen, inom såväl praxis som doktrin, som en del av den angränsande problematik som uppstår i relation till taleändringar inom förvaltningsprocessen. Således uppstår det svårigheter att finna källor som på ett djupare plan berör principen och dess innebörd, undantaget vissa förarbeten. För att ställa det begränsade urvalet av doktrin på området mot något kommer viss litteratur inom civilprocessen, som berör dispositiva tvistemål, att användas. Dispositiva tvistemål framstår, för mig, som den mest passande typen av mål, från de allmänna domstolarna, att redogöra för

---

<sup>16</sup> Sandgren 2007, s. 45, 48.

<sup>17</sup> Ragnemalm, Hans; ”Överklagbarhetsreglerna i en ny förvaltningslag”, I; *Festskrift tillägnad Ole Westerberg*, 1984, s. 314.

med hänsyn till att utreda instansordningsprincipens innebörd och tillämplighet. Vidare ansåg jag att dispositiva tvistemål kunde medföra en lämplig kontrast till regleringen inom förvaltningsprocessen. Regleringen rörande såväl indispositiva tvistemål som brottmål ansågs inte var lika lämpade på grund av olika orsaker. För det första anses förvaltningsmål i huvudsak ha karaktären av indispositiva tvistemål, vilket kan resultera i att regleringarna i RB respektive FPL är för snarlika. För det andra torde brottmålsprocessen skilja sig markant från förvaltningsprocessen på grund av dess sanktionsbetingade natur.

## 1.5 Terminologi

Detta avsnitt syftar till att tydliggöra innebörden av vissa begrepp som kommer att användas genom hela uppsatsen. Termen ”*förvaltningsdomstolar*” kommer användas när jag syftar på de allmänna förvaltningsdomstolarna. De domstolar som åsyftas är förvaltningsrätterna, KamR samt HFD. Begreppet inkluderar även dess föregångare såsom LänsR och RegR.<sup>18</sup>

Andra begrepp som är relevanta för förvaltningsprocessen är ”*processramen*”, en term som kommer att användas för att beskriva förvaltningsdomstolarnas bundenhet till de anförda yrkandena och omständigheterna. Termen ”*saken*” kommer endast innefatta yrkandena samt de omständigheter som anförts till grund för talan, således inkluderas inte bevisfakta eller de lagbestämmelser som reglerar domstolsprocessen. Ytterligare ett uttryck som kommer användas är ”*talan*”, vilket ges samma innebörd som saken.<sup>19</sup> Termerna kommer att användas omväxlande för att undvika upprepningar.

Termen RegR kommer att användas i mål som avgjordes innan införandet av HFD. Sedan införandet av HFD har dess föregångare RegR inte längre omnämns i doktrin, trots att det var RegR som avgjorde målet. Anledningen till brukandet av RegR är att andra, upphävda, instanser såsom LänsR också kommer omnämnas med dess ursprungliga namn.

## 1.6 Disposition

Uppsatsen delas in i sex olika kapitel. Varje kapitel avslutas med sammanfattande kommentarer om vad som har framkommit i kapitlet. Nästföljande avsnitt, kapitel två, är en fortsatt introduktion till uppsatsen och presenterar den grundläggande lagregleringen avseende instansordningsprincipen. Kapitlet kommer även att beröra

---

<sup>18</sup> Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt: *Allmän förvaltningsrätt*, Stockholm 2011, s. 186, 188.

<sup>19</sup> von Essen, Ulrik: ”Saken i förvaltningsprocessen”, I: *FT* 2003, s. 504

återförvisningsbeslut, vilket anses vara en åtgärd som följer av instansordningsprincipens tillämplighet.

I avhandlingens tredje kapitel behandlar regleringen i 29 § FPL och dess verkan gentemot instansordningsprincipen. De tre principerna – reformatio in melius, reformatio in pejus samt majus includit minus – som anses följa av bestämmelsen ordalydelse kommer att redogöras för, varefter praxis avseende principerna samt hur de påverkar instansordningsprincipen kommer gås igenom. Även regleringen avseende yrkandena inom civilprocessen kommer kortfattat att presenteras.

Kapitel fyra behandlar den striktare regleringen i 37 § FPL vid överklagande till HFD samt möjligheten för parterna att utvidga yrkandena. Vidare kommer förvaltningsdomstolarnas möjlighet att ex officio pröva yrkanden och omständigheter i målet att redogöras för. Anledningen till detta är det avgörande rättsfallet inom området har, i doktrin, ansetts ha en nära koppling till bedömningen som görs i relation till parternas möjlighet att vidga yrkandena. Kapitlet kommer även beröra civilprocessens reglering av utvidgning av yrkanden.

I det femte kapitlet presenteras och behandlas instansordningsprincipen utifrån bestämmelsen i 30 § FPL, som reglerar omständigheterna i målet. Inledningsvis berör kapitlet huvudregeln i bestämmelsen varefter undantagen presenteras. Den huvudsakliga delen av kapitlet fokuserar på den rättsliga bedömningen angående vad som anses vara samma sak inom den allmänna förvaltningsrätten. Begreppet samma sak kommer även att undersökas i förhållande till regleringen om civilprocessen i RB.

Den avslutande analysen i avsnitt sex, syftar till att besvara frågeställningarna utifrån de slutsatser som framkommit i tidigare kapitel.

## 2. Allmän introduktion till instansordningsprincipen

Instansordningsprincipen är en förvaltningsrättslig princip som vid första anblicken verkar hindra parterna från att tillföra nytt material till målet. Principen har inte uttryckligen reglerats i lag men har ansetts haft inflytande på vissa bestämmelser i FPL. Detta avsnitt kommer först översiktligt beröra lagregleringen i FPL som påverkar instansordningsprincipen. Avsnittet kommer även att redogöra för rollfördelningen mellan de olika instanserna. Därefter behandlas återförvisningsbeslut inom förvaltningsprocessrätten eftersom förvaltningsdomstolarna i vissa situationer kan och bör besluta om återförvisning till en lägre instans. Detta kapitel bidrar till en ökad grundläggande förståelse för instansordningsprincipen samt klargör innebörden av återförvisning till följd av instansordningsprincipen.

### 2.1 Reglering avseende processramen i förvaltningsmål

De bestämmelser som främst tar sikte på att reglera processramen inom förvaltningsprocessrätten är 4, 8, 29 och 30 § FPL. Regleringen i 29 §, som stadgar att rätten får gå utanför yrkande så vida inte särskilda skäl föreligger, knyter an till bestämmelsen i 4 § FPL, som i sin tur föreskriver att vid ett överklagande eller en ansökan ska parten ange yrkandena samt vilka omständigheter som åberopas till stöd därom. Förutom 4 § FPL så samspelar bestämmelsen i 29 § FPL även med 30 § FPL. 30 § FPL anger att rätten endast får grunda sitt avgörande på innehållet i handlingarna i målet samt på vad som övrigt har förekommit i målet. Rättens utredningsansvar fastslås i 8 § FPL som ger uttryck för officialprincipen<sup>20</sup>.

Vidare påverkas processramen i förvaltningsdomstolarna i viss mån av vilken instans ärendet är uppe till prövning i. En gammal och viktig princip inom förvaltningsrätten är att tyngdpunkten i förvaltningsprocessen ska ligga i första instansen. Principen medför att rollfördelningen mellan FR, som är första instansen (i merparten av målen), och KamR tydliggörs och att instansernas arbetssätt har kunnat anpassa sig efter sin roll i instansordningen. På det sättet fokuserar FR på att pröva förvaltningsmyndigheters överklagade beslut medan KamR centrala uppgift är att överpröva FR avgörande. Följaktligen åläggs KamR en kontrollfunktion, att kontrollera riktigheten av FR:s avgöranden samt justera de felaktigheter som upptäcks. HFD:s roll som sista instans är att skapa vägledning för de lägre instanserna genom sin prejudikatbildning.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Wennergren, Bertil; von Essen, Ulrik: Kommentaren till 8 § FPL, <http://zeteo.nj.se/docview?state=46409> (uppgift hämtad 21 maj 2015).

<sup>21</sup> Ds 2010:17, s. 103.



## 2.2 Återförvisningsbeslut

Om en taleändring anses strida mot instansordningsprincipen ska målet återförvisas till en lägre instans av rätten. Återförvisningsbeslutet innebär att förvaltningsdomstolen skiljer ifrån sig målet och återförvisar det till en lägre instans, ofta till den första instansen.<sup>22</sup> Det finns dock inga uttalade bestämmelser i FPL som reglerar vilken instans målet ska återförvisas till. RegR konstaterade, exempelvis, i en resningsansökan att det inte finns reglerat vart målet ska återförvisas när utredningen i målet är i behov av en komplettering. Därför fann RegR att beslutet att återförvisa målet till KamR, som hade funnit utredningen bristfällig, inte kunde kritiseras eller anses strida mot praxis trots att sökandena gjort gällande att målet borde ha återförvisats till ansvarsnämnden för att säkerhetsställa möjligheten till överprövning av den kompletterade utredningen.<sup>23</sup> I doktrin har RegR:s uttalande i målet ansetts leda till att KamR borde ha befogenheten att avgöra om ett mål ska återförvisas till LänsR eller till beslutsmyndigheten när det tillkommer nya omständigheter i målet som inte ändrar saken. Von Essen menar dock att dessa mål, som huvudregel, borde återförvisas till beslutsmyndigheten eftersom en sådan ordning är i linje med instansordningsprincipens syfte – att säkerhetsställa parternas rätt till prövning i flera instanser som ett led i rättssäkerhetsgarantierna.<sup>24</sup>

Skälen för återförvisningen varierar från fall till fall. Det kan exempelvis röra sig om processuella fel såsom att den lägre instansen har förbiset centrala förfaranderegler eller att utredningen är ofullständig med hänsyn till de krav som uppställs i 8 § FPL. Beslut om återförvisning med hänsyn till instansordningsprincipen sker generellt när nya yrkanden eller omständigheter av viss karaktär tillförs målet. Anledning är att den lägre instansen ska pröva de frågor som inte tidigare har prövats i målet. Beslut om återförvisning leder ofta till diskussioner huruvida återförvisningsbeslutet var lämpligt eller ej. I de lägre instanser kan återförvisningsbeslutet emellanåt uppfattas som att den högre instansen främst framför kritik utan att ingå i en saklig prövning av målet.<sup>25</sup>

Vid ett återförvisningsbeslut uppkommer spørsmålet huruvida underinstansen är bunden av en överrätts ställningstagande. Instansordningsprincipen medför, enligt doktrin, bundenhet för underrätterna.<sup>26</sup> Den av doktrinen förespråkade ordningen stöds också av processekonomiska skäl samt möjligheten till att överklaga återförvisningsbeslutet inte skulle vara behövlig om den underinstansen inte

---

<sup>22</sup> von Essen 2009, s. 156; Lavin 2014, s. 99.

<sup>23</sup> RÅ 2001 not. 76.

<sup>24</sup> von Essen 2009, s. 282-283; Wennergren, Bertil; von Essen, Ulrik: *Förvaltningsprocesslagen m.m. – En kommentar*, Stockholm 2013, s. 336.

<sup>25</sup> von Essen 2009, s. 156; Lavin 2014, s. 99.

<sup>26</sup> von Essen, Ulrik: "Besluts överklagbarhet", I: *FT* 2013, s. 162-163; Bejstam, Lars: "Om återförvisningsbesluts överklagbarhet", I: *FT* 2004, s. 89 ff.

var bunden av överinstansens ställningstagande. Bundenheten är emellertid inte absolut.<sup>27</sup>

## 2.3 Sammanfattande kommentar

Enligt min mening framstår det tydligt att instansordningsprincipen har en inskränkande verkan på en talan inom förvaltningsprocessen. Principens tillämplighet medför att målet eller delar av målet ska återförvisas till en lämpligare, lägre stående instans för förnyad prövning. Vilken instans målet ska återförvisas till bestäms av den rätt som beslutar om avvisning, emellertid har doktrin framhållit vikten av rättssäkerhetsgarantierna. Dessa garantier syftar till att säkra parternas rätt till att få sin sak prövad i flera instanser, vilket innebär att KamR bör återförvisa ett mål till beslutsmyndigheten.

I inledningskapitlet stadgas att den främsta följderna av instansordningsprincipen är att parternas möjlighet att berika processmaterialet i målet begränsas. Därför aktualiseras principen främst i tre olika situationer. Den första situationen uppkommer när nya yrkanden eller omständigheter som inte är hänförliga till samma sak tillförs målet. Principen är även tillämplig i de fall det nytillkomna inte förändrar saken, utan när underinstanserna prövning inte har omfattas av det nya eller inte prövat det i lämplig utsträckning. Slutligen blir principen tillämplig i relation till omständigheter som anförs först i en överrätt men som har betydelse för målet. Dessa situationer kommer i den mån det berör ämnet behandlas i den resterande delen av uppsatsen.

I doktrin har instansordningsprincipen även ansetts medföra att parterna ska åberopa allt relevant material i målet redan i första instansen. Denna funktion ska leda till att de olika instanserna uppgiftsfördelning, såsom att överrätterna uteslutande ska ägna sig åt överprövning, ska framgå tydligare. Det framstår som att Wennergren har inspirerats av en liknande princip som är lagstadgad i RB. Ytterligare en gammal fundamental förvaltningsrättslig princip, som jag anser stödjer Wennergrens tes, är att tyngdpunkten av prövningen i förvaltningsprocessrätten ska ligga i första instansen. Principen har bidragit till att tydliggöra roll- och uppgiftsfördelningen mellan förvaltningsdomstolarna, vilket innebär att KamR har tilldelats en kontrollfunktion över FR medan HFD intar en prejudikatsbildande roll. Denna uppdelning stämmer, i min mening väl överens med den funktion som Wennergren anser att instansordningsprincipen medför.

---

<sup>27</sup> von Essen 2013, s. 163 som i sin tur hänvisar till Bejstam i FT 2004 kommentarer avseende RÅ79 1:95.

### **3. Begränsningar gällande yrkande i förvaltningsprocessen**

Instansordningsprincipen påverkar parternas möjlighet att utföra ändringar i yrkandena i målet. Instansordningsprincipen influerar därför både själva regleringen i 29 § FPL och den praxis som har utvecklats i förhållande till bestämmelsen. Följaktligen har detta kapitel som mål att redogöra för instansordningsprincipens innebörd och tillämplighet i relation till yrkandena i målet. Avsnittet inleds med en kort genomgång av innehållet i 29 § FPL samt en redogörelse för huvudregeln gällande yrkandena. Nästföljande del behandlar lagförarbeten för att klargöra lagstiftarens intentioner och syn på instansordningsprincipen samt hur principen bör förhålla sig till yrkanden. En annan viktig aspekt av förarbetena är de uttryckliga undantag eller beaktande gällande instansordningsprincipen som stadgas. Dessa uttalanden återkommer i praxis genom förvaltningsdomstolarnas resonemang men bidrar även till en djupare förståelse för principens innebörd och tillämplighet. Efter redogörelsen av förarbetena behandlar uppsatsen tre principer (reformatio in melius, förbud mot reformatio in pejus samt majus includit minus) som anses följa av regleringen i 29 § FPL. Dessa principer påverkar även tillämpligheten av instansordningsprincipen, vilket illustreras med relevanta rättsfall. Avvikelser från de tre olika principerna kommer också att redogöras för att på djupet kunna förstå innebörden av principerna och hur de samspelar med andra intressen inom förvaltningsprocessen. Avslutningsvis finns en kortare redogörelse för regleringen inom civilprocessen. Avsnittet syftar till att ställa såväl regleringen som doktrin inom förvaltningsprocessen mot RB:s reglering och doktrin.

#### **3.1 Huvudregeln gällande yrkanden**

Regleringen i 29 § FPL stadgar att när särskilda skäl föreligger får rätten, oberoende av yrkandena, besluta till det bättre för den enskilde om detta kan ske utan att det är till nackdel för motpartens enskilda intresse, även kallat reformatio in melius. Det uppställs inget krav på att den enskilde måste inta ställning såsom klagande för att domstolen ska nyttja möjligheten att gå utöver yrkandet och döma till fördel för den enskilde.<sup>28</sup> Utöver regleringen gällande reformatio in melius stadgar bestämmelsen att allmänna förvaltningsdomstolar inte får lov att gå utanför yrkandena i ett mål (reformatio in pejus), såvida det inte föreligger särskilda skäl. Det principiella förbudet att gå utanför yrkandena i paragrafen har sitt ursprung i instansordningsprincipen.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Bohlin och Warnling- Nerep 2007, s. 277-278.

<sup>29</sup> von Essen 2003, s. 511.

Huvudregeln i bestämmelsen innebär ett förbud för förvaltningsdomstolarna att gå utöver yrkandena, vilket belyses i RÅ 1972 B 62.<sup>30</sup> Målet berörde verkställighet av umgängesrätt med barn, där fadern enligt två tidigare avgörande hade rätt till umgänge med barnen under en helg i månaden. Fadern yrkade att dåvarande LänsR, skulle förordna om verkställighet av umgängesrätten. LänsR:s avgörande omfattade endast månaderna mars till april 1972 och förklarade därtill att om barnens moder inte rättade sig efter rättens förordnande, skulle fadern var oförhindrad att på nytt ansöka om verkställighet av umgängesrätten. Fadern överklagade LänsR beslut till KamR och yrkade verkställighet av umgängesrätten vid tre specifika tillfällen under månaderna maj till augusti 1972. KamR avvisar överklagandet med hänvisning till att de framställda yrkandena inte hade prövats av den tidigare instansen, vilket gav till följd att KamR var förhindrad att pröva målet.<sup>31</sup> Ragnemalm anförde, vid tiden för avgörandet, att målet påvisade att nya frågor inte kan väckas i en överrätt och att en högre instans prövning begränsades av den ram som skapades av den lägre instansens beslut.<sup>32</sup>

Instansordningsprincipen betydelse för yrkandena i målet kan även urskiljas i RÅ 1981 Bb 64. Målet rörde överklagande avseende ett föreläggande av att vidta vissa åtgärder enligt en byggnadsstadga. RegR stadgar uttryckligen att den klagande inte kan tillåtas utvidga sina yrkanden i RegR så att yrkandena ändrar saken som var föremål för KamR prövning. Taleändringen medför att RegR inte prövade målet.<sup>33</sup> Det finns ett antal andra avgörande i praxis som ger stöd för huvudregeln.<sup>34</sup> En striktare tillämpning av förbudet mot taleändringar för mål i Högsta förvaltningsdomstolen stadgas i 37 § FL.

## 3.2 Uttalande i förarbeten

Enligt propositionen till FPL från tidigt 1970- tal uttryckte dåvarande gällande rätt att en överrätt, kammarrätt eller regeringsrätten, i princip aldrig gick utanför yrkandet i ett mål ens för att rätta till uppenbara fel. Regeringsrätten ansågs sig till en viss grad vara kompetent att besluta om rättelse i vissa fall, med koppling till dess befogenhet att ”bryta dom åter”. Regeringsrätten ansåg också att den endast i undantagsfall kunde frångå instansordningsprincipen, angående prövningen av nytillkomna frågor och omständigheter.<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> Ragnemalm, Hans: ”Administrativ rättspraxis – Förvaltningslagen och Förvaltningsprocesslagen”, I: *FT* 1976, s 227.

<sup>31</sup> RÅ 1972 B 62.

<sup>32</sup> Ragnemalm 1976, s. 228.

<sup>33</sup> RÅ 1981 Bb 64.

<sup>34</sup> Se RÅ 1998 not 108; RÅ 1991 not 543; RÅ 1993 ref. 21; RÅ 1987 ref. 120; RÅ 1986 not 36.

<sup>35</sup> Prop. 1971:30, del 2, s. 577.

I ett betänkande från 1964 föreslog de besvärssakkunniga att lagen borde innefatta en uttrycklig regel gällande att en talan i en högre instans inte kunde avse annat eller utvidgas till att omfatta mer än vad yrkandet eller prövningen i den lägre instansen hade innefattats av. Endast om synnerliga skäl förelåg var det möjligt att utöka processramen till att omfatta de nytillkomna yrkandena.<sup>36</sup> Förklaringen till de besvärssakkunnigas åsikt, enligt modern doktrin, är att deras utgångspunkt för bedömningen i frågan skiljer sig från den nuvarande regleringen. I sitt utlåtande utgår de besvärssakkunniga från att regleringen antingen ska tillåta en vidgning av processramen i överrätten eller att målet ska återförvisas i sin helhet till beslutsmyndigheten. Den nuvarande regleringen, enligt von Essen, att pröva de gamla yrkandena och återförvisa de nytillkomna behandlas inte ens som en variant.<sup>37</sup>

I propositionen till FPL understryks vikten av att den allmänna instansordningsprincipen tillämpas i stor utsträckning inom förvaltningsrätten. Följaktligen bör en part inte kunna få ytterligare yrkande prövade av en överrätt, utan överprövningen fokuserar på de yrkanden som omfattades av prövningen i den lägre instansen. Dock kan och bör inte instansordningsprincipen upprätthållas strikt. En mer flexibel användning av instansordningsprincipen motiveras av förvaltningsmålens olika karaktärer samt strävan efter att fatta materiellt riktiga beslut. Propositionen stadgar, bland annat, att avkall från instansordningsprincipen är påkallat, i exempelvis mål där den enskilde saknar juridiskt biträde eftersom det inte är en rimlig begäran att den enskilde utformar sin talan regelrätt från början. Vidare kan sociala skäl i vissa fall föranleda en friare användning av principen.<sup>38</sup>

I remissutlåtandena till FPL uttalade sig flertalet av remissinstanserna positiva till den utformade regleringen i 29 § FPL. En remissinstans underströk starkt att bestämmelsen var väl lämpad för att skapa materiell rättvisa. Remissinstanserna fann även att regleringen var nödvändig med beaktande av att en enskild på grund av kostnadsskäl eller andra skäl, ofta för sin talan utan juridisk biträde. I RegR:s yttrande till lagen fann majoriteten av ledamöterna skäl till att förvaltningsdomstolarna bör ha befogenheten att gå utanför parternas yrkanden. De ansåg att begränsningen av prövningsrätten som regleringen medförde var behövlig i första instans men att behovet minskade i överrätterna. Framför allt framhålls olämpligheten i att begränsa RegR:s prövningsrätt på grund av deras roll som prejudikatsinstans. Således föreslog RegR att en gräns borde dras mellan å ena sidan dåvarande länsrätterna eller skatterätterna och å andra sidan kammarrätterna.<sup>39</sup>

Kammarrätten framför att paragrafens sakliga innehåll inte kan godtas eftersom detta skulle leda till att överinstansernas arbetssätt och prövning

---

<sup>36</sup> SOU 1964:27 s.541.

<sup>37</sup> von Essen 2009, s. 169.

<sup>38</sup> Prop. 1971:30, del 2, s. 577-578, 580.

<sup>39</sup> Prop. 1971:30, del 2, s. 578- 579.

skulle vara densamma som nämndernas och beslutsmyndigheternas. Vidare framhåller kammarrätten att det finns förbud mot utökande av talan i somliga specialförfattningar och att införandet av reformatio in melius skulle resultera i svårigheter för enskilda parter att respektera regleringen i speciallagstiftningen.<sup>40</sup>

### 3.3 Reformatio in melius

Instansordningsprincipen begränsar, som tidigare nämnt, parternas förmåga att ändra sina yrkanden. Till följd av instansordningsprincipen kan yrkandet inte vidgas, varken kvalitativt eller kvantitativt om ändringen medför att förvaltningsdomstolen går utöver prövningen som skedde i den lägre instansen. Regleringen i 29 § FPL ger uttryck för reformatio in melius vilket kan beskrivas som att förvaltningsdomstolarna har möjligheten att gå utöver yrkandena i vissa fall.<sup>41</sup> Reformatio in melius är den första av de tre principer som föranleder en annorlunda tillämpning av instansordningsprincipen samt är ett avsteg från huvudregeln i bestämmelsen.

Förvaltningsdomstolen kan i enlighet med 29 § FPL besluta om att ex officio utvidga yrkandet när särskilda skäl föreligger och när detta kan ske utan men för motpartens enskilda intresse, även kallat reformatio in melius. Regleringen avseende reformatio in melius har tillämpats i ett antal avgöranden.<sup>42</sup> Förvaltningsdomstolarnas möjlighet att använda sig av reformatio in melius är dock restriktivt enligt förarbetena.<sup>43</sup>

Förvaltningsdomstolens möjlighet att utnyttja reformatio in melius ska inte tolkas som att förvaltningsdomstolen åläggs att ex officio pröva fallet i samtliga delar. Enligt propositionen omfattar reformatio in melius i normala fall endast uppenbara eller uppenbarade fel. Vidare bör regeln betraktas som en extraordinär åtgärd som endast ska tillämpas när särskilda skäl föreligger. Departementschefen nämner uttryckligen att regleringen torde få mest betydelse i skattemål samt vissa andra förvaltningsmål. Exempelvis ska inte en överrätt vara förhindrad att dra tillbaka, enligt deras överprövning felaktigt beslut, om återkallelse av körkort. Förutsättningen för en sådan återkallelse är att den enskilde själv har överklagat den lägre instansen beslut och yrkat förkortning av återkallelsetiden.

Följden av regleringen blir att förvaltningsdomstolen ges befogenheten att, under dessa förutsättningar, bifalla ett yrkande som inte omfattades av den tidigare prövningen. Vidare framgår att departementschefen inte såg något hinder i att HFD, dåvarande RegR, också tillämpade reformatio in melius. Regeln torde dock sällan kunna tillämpas av HFD på grund av dess prejudikatbildande roll. Angående sociala mål framhävs

---

<sup>40</sup> Prop. 1971:30, del 2, s. 579.

<sup>41</sup> von Essen 2009, s. 189-190.

<sup>42</sup> Se RÅ 1975 ref. 93; RÅ83 Aa 129; RÅ83 Aa 130, RÅ 1994 ref. 11; RÅ 2000 ref. 11

<sup>43</sup> Prop. 1971:30, del 2, s. 580.

förvaltningsdomstolarnas möjlighet till att använda sig av regeln som vansklig, eftersom det i vissa fall är svårt att avgöra vad som är till det bättre för den enskilde. Därefter stadgas att rätten i sociala mål vanligtvis inte är bunden till yrkandena i samma utsträckning som i andra måltyper. Sålunda ska reformatio in melius inte ha samma inflytande i sociala mål.<sup>44</sup> Det bör beaktas att propositionen inte närmare anger vad som menas sociala mål. Min tolkning av begreppet inkluderar mål avseende exempelvis förtidspension, insatser och stöd enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, samt rätt till livränta.

### 3.3.1 Innebörden av ”särskilda skäl”

I relation till reformatio in melius måste innebörden av begreppet särskilda skäl undersökas. Detta för att förekomsten av särskilda skäl i målet är en av förutsättningarna för att förvaltningsdomstolen ska kunna använda sig av reformatio in melius. I praxis påvisas reformatio in melius inverkan vid materiella fel i RÅ 1975 ref. 93, där RegR biföll den klagandes talan om att erhålla större nedsättning av sin taxerade inkomst än vad som angetts i yrkandet. RegR ansåg att särskilda skäl enligt 29 § FPL förelåg eftersom den kommunala taxeringsnämnden varken hade uppmärksammat eller rättat det fel som hade begåtts av den enskilde. Följden av felskrivningen ansågs av RegR utgöra särskilda skäl enligt lydelsen i 29 § FPL och beslutet ändrades till förmån för den enskilde.<sup>45</sup>

Däremot ansågs inte särskilda skäl föreligga i RÅ 1984 2:75, angående återkallelse av körkortstillstånd. I LänsR yrkade det allmänna ombudet i körkortsfrågor att LänsR skulle återkalla den enskildes körkortstillstånd samt att en så kallad spärrtid skulle inträda. Till grund för yrkandet anförde det allmänna ombudet att den enskilde hade gjort sig skyldig till viss brottslighet. LänsR meddelade beslut om återkallelse av körkortstillstånd samt en spärrtid på en period av ett år från det att domen meddelades. Det allmänna ombudet överklagade domen och yrkade att KamR skulle utvidga spärrtiden. Istället undanröjde KamR LänsR:s dom beträffande återkallelsebeslutet eftersom den brottslighet som den enskilde hade gjort sig skyldig till inte ansågs vara av det slag att återkallelsebeslutet var befogat. RegR fann att LänsR:s återkallelsebeslut var riktigt och ändrade KamR avgörande. RegR inledde domskälen med att framhäva att förvaltningsdomstolarnas möjlighet att använda sig av reformatio in melius för att frångå huvudregeln.<sup>46</sup>

Detta förfarande motiveras i förarbetena som en garanti för den enskildes rättsskydd. Fortsättningsvis konstaterar rätten att förarbetena tar sikte på mål där förvaltningsdomstolarna uppenbart finner att den enskilde har blivit för strängt bedömd i den tidigare instansen. Dock poängterar RegR att regleringen är av undantagskaraktär och att propositionen uttryckligen

<sup>44</sup> Prop. 1971:30, del 2, s. 581.

<sup>45</sup> RÅ 1975 ref. 93.

<sup>46</sup> RÅ 1984 2:75.

nämner körkortsmål som en måltyp där reformatio in melius kan fylla en funktion.<sup>47</sup>

Rätten ansåg att den brottslighet som den enskilde hade gjort sig skyldig till var att betrakta som omfattande. Dessutom måste hans lämplighet som förare av körkortspliktigt fordon ifrågasättas till följd av omständigheterna vid gärningstillfällena. Den enskildes personliga förhållande bedömdes av KamR inte utgöra omständigheter som resulterade i att det fanns anledning att ifrågasätta den enskildes lämplighet som förare. Emellertid fann RegR att samma förhållande inte talar ”med styrka mot ett körkortsingripande”.<sup>48</sup> RegR fann vid en samlad bedömning av utredningen i målet, att den enskilde inte har blivit för strängt bedömd i första instansen. Slutligen anförde RegR att särskilda skäl inte förelåg som gav KamR möjlighet att undanröja återkallelsebeslutet i enligt 29 § FPL, eftersom det ursprungliga beslutet hade överklagats av det allmänna ombudet vars yrkande var en förlängning av spärrtiden.<sup>49</sup> Det framstår således, såsom jag ser det, att särskilda skäl är nära knutet till huruvida det allmänna har begått ett misstag eller inte rättat till ett misstag som har begått ett misstag. Alternativt att den lägre instansen, i körkortsmål, har bedömt den enskildes gärningar för hårt.

### 3.3.2 Påverkan i praxis

Anledningen till att principen om reformatio in melius upprätthålls är att den anses vara viktig ur rättssäkerhetssynpunkt, vilket påvisas i praxis. I RÅ 2002 ref. 76, exempelvis, återförvisade RegR målet till LänsR för omprövning av skattemyndighetens beslut. Återförvisningsbeslutet grundades på att RegR inte fann något skäl att frångå instansordningsprincipen, speciellt inte med hänsyn till de rättssäkerhetsgarantier som är behäftade med möjligheten till sakprövning i flera olika instanser. LänsR hade tidigare i målet avvisat det klagande bolagets talan på grund av att bolaget saknade rättslig handlingsförmåga liksom parthabilitet. Anledningen till den bristande rättskapaciteten och behörigheten att uppträda som part var att bolaget hade försatts i konkurs samt att konkursen var avslutad. Till följd av dessa faktorer borde LänsR ha genomfört en sakprövning i målet för att tillfredsställa rättssäkerheten. RegR anger även uttryckligen att det finns en princip som innebär att en skattskyldig alltid har rätt till en överprövning i en förvaltningsdomstol i frågor avseende skatte- och avgiftstillägg. Principen måste även vara tillämplig på bolag som blivit upplöst till följd av en avslutad konkurs och därför saknar såväl rättskapacitet som parthabilitet.<sup>50</sup>

Betydelsen av reformatio in melius poängteras även av Ragnemalm som menar att undantagsregleringen fyller en värdefull och nödvändig funktion

---

<sup>47</sup> Se prop. 1971:30, del 2, s. 580; RÅ 1984 2:75.

<sup>48</sup> RÅ 19884 2:75, Regeringsrättens domskäl.

<sup>49</sup> RÅ 1984 2:75.

<sup>50</sup> RÅ 2002 ref. 76.



som bidrar till att förvaltningsdomstolarnas avgörande emellanåt blir mer tilltalande.<sup>51</sup>

I målet RÅ 1999 ref. 63 fann RegR att KamR inte kunde pröva frågan om ändring av beslut angående indragen förtidspension enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL, när Försäkringskassan och LänsR hade beslutat om att dra in pensionen enligt 16 kap. 7 § samma lag. RegR fann att KamR:s sakprövning i målet väsentligen ska grunda sig på andra omständigheter än de som hade varit föremål för prövningen i underinstanserna. Detta förfarande ansågs strida mot instansordningsprincipen. RegR beskriver instansordningsprincipen som att allmänna förvaltningsrättsliga principer etablerar att en förvaltningsdomstol endast prövar de frågor som tidigare prövats av underinstansen. Till följd av detta uttalande ansågs att frågan rörande 20 kap. 10 a § AFL inte hade avgjorts av varken försäkringskassan eller LänsR, vilket förhindrade KamR att ta upp frågan till prövning enligt instansordningsprincipen. Dessutom konstaterade RegR att KamR var förhindrad att pröva spörsmålet avseende ändring i beslut om förtidspension eller indragning av pensionen, utanför regleringen i AFL. Följaktligen avvisades Riksförsäkringsverkets överklagande.<sup>52</sup> Beaktas bör att den delen av överklagandet som berörde KamR:s, av instansordningsprincipen, begränsade befogenhet att pröva frågan om ändring enligt 20 kap. 10 a § AFL inte borde ha avslagits utan avvisats av RegR.<sup>53</sup> Det förekommer ingen uttrycklig hänvisning i målet till det tidigare behandlade begreppet särskilda skäl.

### 3.4 Förbudet mot reformatio in pejus

Den andra principen som framträder till följd av lydelsen i 29 § FPL är ett förbud reformatio in pejus. Förbudet innebär att förvaltningsdomstolarna är förhindrade att gå utanför yrkandena och därefter besluta till nackdel för den klagande.<sup>54</sup> Förbudet gäller även i mål där klaganden är en myndighet.<sup>55</sup> Detta förhållande har demonstrerats upprepade gånger i praxis. Avgöranden påvisar även vikten av att skilja yrkanden från omständigheter, eftersom andra bestämmelser och principer ska tillämpas gällande förvaltningsdomstolens möjlighet att ex officio pröva omständigheter som är till parts nackdel.<sup>56</sup> Detta kommer att behandlas noggrannare i avsnittet rörande regleringen av omständigheter i förvaltningsmål.

Av förarbetena framgår att principen om förbud mot reformatio in pejus är så etablerat att en uttrycklig reglering därom anses vara obehövlig. Förbudet motiveras av synen på förvaltningsdomstolarna som en del av den enskildes

---

<sup>51</sup> Ragnemalm 1976, s. 229.

<sup>52</sup> RÅ 1999 ref. 63.

<sup>53</sup> von Essen 2009, s. 192.

<sup>54</sup> von Essen 2009, s. 145; jfr. även Lindell, Bengt: *Civilprocessen*, Uppsala 2003, s. 352-353.

<sup>55</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 279.

<sup>56</sup> RÅ 1987 ref. 169; RÅ 1987 ref. 165; RÅ 2009 ref. 7; RÅ 2009 ref. 19.

rättsskydd. Departementschefen påpekar dock möjligheten att lagstifta mot förbudet i speciallagar på grund av FPL subsidiära karaktär.<sup>57</sup> Även inom doktrin motiveras förbudet mot reformatio in pejus av tanken på förvaltningsdomstolarna som ett organ för den enskildes rättsskydd.<sup>58</sup>

Förbudet mot reformatio in pejus illustreras i rättsfallet RÅ 1976 ref. 106, där en taxeringsintendent i sitt överklagande till länskattevärdet, till följd av en felräkning hade angett ett lägre belopp än det som framgick av texten i en bilaga. I RegR anförde den klagande taxeringsintendenten att samtliga underinstanser fann att den skatteskyldiges taxerade inkomst skulle bestämmas till det felaktigt angivna beloppet. Vidare ansåg den klagande att uträkningen som var hänförlig till det riktiga beloppet var klart angivet i yrkandena, därav skulle uträkningen anses vara en del av yrkandena. Följaktligen borde det felaktigt angivna beloppet, som var en del av en sammanfattning, inte anses utgöra hinder för värdet att besluta om taxering enligt det högre, riktiga beloppet. RegR fann dock ingen anledning att bifalla besväret och ändrade inte KamR dom, som fann att en sådan ändring som yrkades av den klagande inte var möjlig med hänsyn till regleringen i 29 § FPL.<sup>59</sup> Avgörandet i RÅ 1976 ref. 106 utgör ett exempel på huvudregeln om förbudet mot reformatio in pejus. Det förekommer dock avvikelser från huvudregeln i såväl speciallagstiftning som praxis, vilket redogörs i de två följande underavsnitten.

### 3.4.1 Avvikelser från förbudet

Förbudet mot reformatio in pejus är inte absolut inom förvaltningsprocessrätten eftersom FPL är subsidiär enligt 2 § FPL. Avvikande bestämmelser från förbudet är ovanliga men finns exempelvis i 6 § 3 st lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Bestämmelsen ger förvaltningsdomstolar möjlighet att på eget bevåg besluta om ett omedelbart omhändertagande av den unge, förutsatt att socialnämnd har ansökt om vård enligt LVU. En annan avvikande reglering fanns i 8 kap. 21 § 2 st utlänningslagen (2005:716), UtlL, som beredde migrationsdomstolarna möjlighet att besluta om återreseförbud till Sverige för en utlänning, trots att beslut som ursprungligen var uppe till prövning rörde beslut om avvisning eller utvisning. Möjligheten att besluta om återreseförbud fanns tillgänglig för överrätterna även om ingen av de lägre instanserna hade beslutat om förbud att återvända. I mål MIG 2012:11 konstaterade Migrationsöverdomstolen att den aktuella regleringen i UtlL inte kan anses strida mot förbudet i 29 § FPL eftersom lagen är subsidiär till annan lagstiftning. Speciallagstiftningen i UtlL ska ha företräde framför bestämmelserna i FPL.<sup>60</sup> Det har anförts att den dåvarande regleringen i 8 kap. 21 § 2 st UtlL var ett avsteg från instansordningsprincipen.<sup>61</sup>

<sup>57</sup> Prop. 1971:30, del 2, s. 578, 580.

<sup>58</sup> Bohlin och Warnling-Nerep 2007, s. 278.

<sup>59</sup> RÅ 1976 ref. 106.

<sup>60</sup> MIG 2012:11.

<sup>61</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 275.

Ytterligare ett exempel på avvikelser från förbudet mot att gå utöver yrkandena till den enskildes nackdel rörde lagen (1998: 189) om förhandsbesked i skattefrågor. I ett plenimål från 2001 fann RegR att förbudet mot reformatio in pejus inte utgjorde något hinder att ändra förhandsbeskedet till den enskildes nackdel. En del av prövningen utgjordes av möjligheten för dåvarande Riksskatteverket, RSV, att överklaga ett förhandsbesked från skatterättsnämnden. Möjligheten till att överklaga skulle innebära att RSV kan erhålla ett prejudicerande avgörande från RegR.

Vidare uppkom frågan om RegR, med hänsyn till stadgandet om att inte gå utöver yrkandena i 29 § FPL, begränsades till att endast bifalla eller avslå fastställsetalan angående förhandsbesked eller om rätten även kunde ändra förhandsbeskedet. RegR fann att det inte var inom domstolens prejudikat bildande roll att utforma ett prejudicerande avgörande utifrån RSV:s yrkanden. Om processramen i målet var bunden till yrkandena i målet även i den högsta instansen, skulle prövningen inte kunna omfatta huruvida skattenämndens ursprungliga beslut var korrekt. Följaktligen ansåg RegR att RSV:s yrkande skulle beaktas som en begäran av överprövning angående skattenämndens beslut samt att RegR skulle lämna förhandsbesked i enlighet med RegR:s utgång av målet. Således fann RegR att regleringen i 29 § FPL inte hindrade rättens möjlighet att gå utöver yrkandena och ändra förhandsbeskedet.

Regeringsrådet Lavin var skiljaktig i målet och ansåg att den relevanta bestämmelsen i lagen om förhandsbesked i skattefrågor inte kunde innebära en avvikelse från regleringen i 29 och 30 §§ FPL. De övriga fyra skiljaktiga regeringsråden instämde i denna bedömning och uttryckte att de rättssäkerhetsprinciper som var inbäddade i bestämmelserna inte borde åsidosättas för prejudikatbildande inom skatterätten. RegR:s avgörande borde därför inte gå utöver yrkandena i målet, utan endast ta ställning till RSV:s fastställsetalan. Följden av domen, enligt Lavin, är att alla mål angående förhandsbesked som ändras eller inte fastställs fullt ut av rätten strider mot förbudet mot reformatio in pejus.<sup>62</sup> Målet anses dock beröra en ytterst specifik situation, vilket minskar dess prejudikatvärde utanför prövningen avseende förhandsbesked i skattefrågor.<sup>63</sup>

### **3.4.2 Avvikelseer från förbudet i praxis**

På grund av FPL:s subsidiära karaktär förekommer avvikelser från förbudet mot reformatio in pejus i speciallagstiftning men även i praxis kan vissa avvikelser urskiljas. I detta sammanhang framhåller vissa forskare avgörandet i RÅ 1990 ref. 108, vilket kan tolkas som ett avsteg från praxis angående förbudet mot reformatio in pejus. Målet rörde disciplinåtgärder för läkare samt möjligheterna att begränsa läkares forskrivningsrätt av

---

<sup>62</sup> RÅ 2001 ref. 23.

<sup>63</sup> von Essen 2009, s. 150.

narkotiska läkemedel. Enligt RegR utgjorde bestämmandet av ramen för prövningen hos ansvarsnämnden respektive förvaltningsdomstolarna en väsentlig fråga i målet. RegR hänvisade till sin egen tidigare praxis, som påvisade att i mål rörande återkallelse av legitimation har endast de omständigheter som åberopats av socialstyrelsen ansetts vara möjliga att beakta ur rättssäkerhetssynpunkt.

Vidare fann RegR att samma princip borde iakttas i fall där socialstyrelsen hade initierat ett ärende rörande disciplinpåföljd eller begränsningar i förskrivningsrätten. Således ska ansvarsnämndens prövning endast omfatta de sakfrågor som anförs av socialstyrelsen i nämnden. I de fall då ärendet går vidare till förvaltningsdomstolarna begränsas ärendet ytterligare; RegR stadgar uttryckligen att till följd av instansordningsprincipen är förvaltningsdomstolarna förhindrade att ta upp andra sakfrågor än de som har varit föremål för den tidigare prövningen i ansvarsnämnden. I förhållandet till förbudet mot reformatio in pejus medför principen att vid överklagande av en enskild, kan förvaltningsdomstolarna endast hålla den klagande ansvarig för de gärningar som nämnden har lagt honom till last.<sup>64</sup>

RegR:s uttalande i RÅ 1990 ref. 108 om förbudet mot reformatio in pejus har orsakat en viss förvirring inom doktrin. Wennergren och von Essen instämmer i RegR resonemang gällande instansordningsprincipen men forskarna påpekar att de har svårt att förstå relevansen av reformatio in pejus i det aktuella fallet. De anför att förbudet primärt syftar till att förhindra att en förvaltningsdomstol, efter överklagande av den enskilde i ett disciplinpåföljdsärende, beslutar om en strängare påföljd för samma handlingar än ansvarsnämnden. RegR, å andra sidan, verkar i det aktuella fallet vara av den uppfattningen att de nya förseelserna ska betraktas som ett nytt yrkande istället för att betrakta de aktuella förseelserna som nya omständigheter till samma yrkande som i tidigare instanser. Poängteras ska att avgörandet i doktrin inte har ansetts ha fått en vidare betydelse än att det aktuella förbudet enbart är tillämpligt på yrkandena i ett förvaltningsmål.<sup>65</sup> Även jag har svårigheter att förstå hur förbudet mot reformatio in pejus aktualisera i det aktuella målet och instämmer i Wennergrens och von Essens anförda resonemang.

### 3.5 Majus includit minus

Majus includit minus är en tredje princip som begränsas av instansordningsprincipen och anses vara lagstadgad i 29 § FPL. Majus includit minus innebär att det mindre omsluter det större, vilket innebär att förvaltningsdomstolen har befogenheten att döma över det mindre än vad som yrkas i ett ärende. Tillämpningen av principen väcker inga större problem gällande rent kvantifierbara yrkande, exempelvis yrkande angående

---

<sup>64</sup> RÅ 1990 ref. 108.

<sup>65</sup> von Essen 2009, s. 146; Wennergren och von Essen 2013, s. 280.

penningbelopp och tidsperioder. Huvudregeln gällande kvantitativa yrkade är att yrkandet i ett ärende anses omfatta både fullt samt partiellt bifall. Exempelvis kan en körkortsinnehavare som har fått sitt körkort återkallat i 3 månader, överklaga beslutet och yrka att återkallelsen inte ska ske. Förvaltningsdomstolen kan även tolka yrkandet som att återkallelseperioden ska bestämmas till en kortare tidsperiod än 3 månader. I fall rörande penningbelopp kommer principen till uttryck i att rätten kan besluta om att tillmäta den klagande ett belopp som är mindre än det yrkade beloppet.<sup>66</sup>

Tillämpningen av majus includit minus blir betydligt mer besvärlig avseende yrkande som inte enkelt kan uttryckas i kvantitet som pengar eller tid. Problem kan uppstå i tillståndsmål där ansökan om tillståndet i första instansen nekats. Frågan uppkommer då om en högre instans kan bevilja tillståndet, på premisserna att tillståndet är förenat med vissa villkor. Först och främst måste den aktuella lagstiftningen ge möjlighet till detta men spørsmålet huruvida ett tillstånd förenat med vissa föreskrifter är att anse som mindre än yrkandet att beviljas tillstånd är diskutabelt. Vissa argumenterar för att ett tillstånd som är behäftat med vissa villkor bör betraktas som mindre än ett tillstånd som saknar föreskrivna villkor. Det villkorade tillståndet torde betraktas som betungande för den enskilde men det beviljade villkorade tillståndet är ändå att anse som att den enskilde försätts i en bättre situation än om att tillståndet hade nekats. Däremot kan ett sådant tillstånd bedömas vara en kvalitativ förändring av saken, vilket föranleder att förvaltningsdomstolen har gått utanför yrkandena. Wennergren och von Essen argumenterar för att en sådan ändring torde, i majoriteten av fallen bedömas som en kvantitativ begränsning av yrkandet, vilket är inom ramen för majus includit minus. För att domstolen ska kunna föreskriva ett tillstånd behäftat med särskilda villkor måste följande förutsättningar vara uppfyllda. Först måste det existera ett underlag för att besluta om villkoren och parterna ska få ta del av detta. För det andra borde förvaltningsdomstolen informera parterna om sina funderingar att bevilja ett tillstånd med föreskrivna villkor. Detta möjliggör för parterna att ta tillvara sina intressen i målet. Om förvaltningsdomstolen inte informerar parterna kan underlåtenheten resultera i att parterna inte utvecklar sin talan i den aktuella delen. Sålunda krävs det att förvaltningsdomstolen iakttar en aktiv processledning när de överväger att tillämpa principen.<sup>67</sup>

Vid tillämpandet av majus includit minus måste instansordningsprincipen beaktas. Utifrån instansordningsprincipen är det möjligt att argumentera för att förvaltningsdomstolen inte kan bevilja ett villkorat tillstånd eftersom villkoren inte har omfattats av prövningen i de lägre instanserna eller hos beslutsmyndigheten. Förvaltningsdomstolen har följaktligen gått utöver yrkandena i målet och dömt över något som inte omfattades av målet.<sup>68</sup> Förslagsvis bör förvaltningsdomstolen bevilja tillståndet och överlämna till beslutsmyndigheten att formulera och meddela de särskilda villkoren. Beslutet angående villkoren kan överklagas av den enskilde. För att

<sup>66</sup> von Essen 2009, s. 150; Wennergren och von Essen 2013, s. 282.

<sup>67</sup> von Essen 2009, s. 151; Wennergren och von Essen 2013, s. 283.

<sup>68</sup> von Essen 2009, s. 151.

lösningen ska fungera på ett fullgott sätt krävs dock att KamR beviljar prövningstillstånd i målet angående villkoren, annars prövas ärendet enbart i en instans. Instansordningsprincipen bör i sådana fall tillämpas på samma sätt som vid taleändringar angående omständigheterna i målet. Således kan de nytillkomna villkoren prövas av rätten, såvida saken förblir oförändrad. Återförvisning enligt instansordningsprincipen kan uteslutande ske om frågan bedöms vara för komplex eller komplicerad.<sup>69</sup>

RÅ 2007 ref. 62 I-II har i doktrin ansetts behandla majus includit minus, även om RegR i sitt avgörande varken refererar till principen eller 29 § FPL.<sup>70</sup> Målet berörde förvaltningsdomstolarnas befogenhet att föreskriva närmare villkor för särskilda insatser enligt LSS. Den enskilde i det första målet hade ansökt till vård- och omsorgsnämnden om korttidsvistelse utanför hemmet under fyra sammanhängande dagar var tredje vecka. Nämnden avslögs ansökan men beviljade korttidsvistelse för sex ospecificerade dygn per månad. Det andra målet rörde en ansökan om fortsatt insats genom lägvistelse som var att anse som korttidsvistelse. Nämnden fann att behovet för vistelse utanför det egna hemmet redan var tillgodosett till följd av beviljade insatser såsom daglig verksamhet och personlig assistans.

RegR fann att målen var förvaltningsbesvär, vilket medför att RegR kunde pröva målen i dess helhet samt och ersätta det ursprungliga beslutet med ett nytt. Rätten konstaterade också att för den enskilde utgjorde själva utformningen av insatsen ett överklagbart beslut. Generellt föreligger inte skäl för RegR att, vid bifall av överklagandet, närmare beröra utformningen av stödinsatserna eftersom praxis påvisar att uppgiften ska ankomma på den berörda kommunala nämnden. Beslut angående utformningen av stödinsatser enligt LSS kan inte endast baseras på avväganden i det enskilda målet, beslutsfattaren måste ta i beaktande vissa andra faktorer såsom organisation och personaltillgång samt iaktta ett visst mått av flexibilitet. Dessa aspekter ska vägas mot huruvida den enskilde tillförsäkras goda levnadsvillkor genom insatsen eller om insatsen innebär avlösning i omvårdnadsarbetet av den enskilde. I båda fallen fann RegR att den enskilde hade tillförsäkrats goda levnadsvillkor genom de kommunala nämndernas ursprungliga beslut. Nämnderna hade i sina beslut tagit hänsyn till faktorer som ansågs vara förenliga med lagen.<sup>71</sup>

Wennergren och von Essen medger att det visserligen fanns goda skäl för RegR resonemang i fallen men finner att inget hinder föreligger för RegR att uttryckligen ange att de enskilda fick mindre än yrkandena. Denna tolkning, anser forskarna, antyds av ordvalet i rättens domskäl.<sup>72</sup>

Avslutningsvis anses majus includit minus vara processekonomiskt eftersom parterna annars hade varit tvungna att presentera alternativa

---

<sup>69</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 283.

<sup>70</sup> von Essen 2009, s. 152; Wennergren och von Essen 2013, s. 284.

<sup>71</sup> RÅ 2007 ref. 62 I-II.

<sup>72</sup> von Essen 2009, s. 153; Wennergren 2013, s. 285.

yrkanden i många måltyper. En sådan reglering stämmer inte överens med FPL:s uttalade motiv att en enskild ska kunna driva sitt ärende utan juridiskt biträde. Ur rättsäkerhetssynpunkt bidrar principen till att parterna till viss del skyddas från felaktigt utformade yrkanden. Vikten av att förvaltningsdomstolen kommer till ett materiellt riktigt beslut understryks av faktumet att förvaltningsmål är att bedöma som indispositiva. Dessutom anses majus includit minus medföra att antalet ärende och processer hålls nere medan en annan ordning förmodligen hade bidragit till en ökning av antalet mål.<sup>73</sup>

### 3.6 Regleringen avseende yrkanden i civilprocessen

För att kontrastera regleringen i FPL kommer regleringen i RB, med utgångspunkten i dispositiva tvistemål, avseende ändringar av yrkandena att redogöras för. Precis som inom förvaltningsprocessrätten har regleringen angående ändring av talan vållat de största tillämpningssvårigheterna inom processrätten.<sup>74</sup> Taleändringar regleras i viss mån av 13 kap 3 § RB. Paragrafen anger förutsättningarna för kändanden att ändra sin talan i relation till stämningens ansökan, trots att kändanden enligt huvudregeln är förhindrad att ändra väckt talan.

Enligt regleringen i 13 kap. 3 § RB med tillhörande praxis finns möjlighet för kändanden, under förutsättningen att målet är dispositivt, att framställa nya yrkanden under förberedelsestadiet, så länge som yrkandena är hänförliga till väsentligen samma grund. Möjligheten kvarstår även under huvudförhandlingen i TR, om prövningen kan ske utan olägenhet. Vid prövning i en överrätt, förhindrar emellertid instansordningsprincipen nya yrkanden, såvida yrkandet inte omfattas av regleringen i 13 kap. 3 § 2 st 1 p RB. Den relevanta lagregeln anger att kändanden kan kräva annan fullgörelse än den som har yrkats i stämningens ansökan till följd av omständighet som inträffat under rättegången eller först då blivit känd för kändanden.<sup>75</sup>

En annan aspekt av yrkanden är inskränkning av talan. Lindell anser att inskränkning av talan inte utgör en taleändring enligt regleringen i 13 kap. 3 § 3st samt 45 kap. 5 § RB anses inte utgöra en taleändring. Detta förhållande förklarar Lindell utifrån betydelsen av rättskraften. En inskränkning av talan är att det yrkade beloppet sänks. I sådana fall omfattar ändringen, det sänkta beloppet, en del av det ursprungliga käromålet. Vidare finner Lindell att termen ”inskränka” primärt måste innebära att något som anses vara ett och detsamma förändras på något sätt. Detta medför att möjligheterna till att inskränka talan knyter an till att saken i målet förblir intakt. En inskränkning kan således inte resultera i att saken förändras. Vidare regleras möjlighet till inskränkning av yrkanden i överrätt

<sup>73</sup> von Essen 2009, s. 152.

<sup>74</sup> Ekelöf, Per Olof: *Rättegång- andra häftet*, Stockholm 2002, s. 124.

<sup>75</sup> Lindell 2003, s. 218.

till viss del av instansordningsprincipen. Ett yrkande om prisavdrag eller hävning av köp som framställs först i HovR, kan således inte, enligt Lindell, anses innefattas av möjligheten att inskränka talan såvida ingen av förutsättningarna i 13 kap. 3 § 1st är uppfyllda. Dessutom anses reglerna angående ändring av talan vara tvingande och obligatoriska, vilket innebär att domstolen inte kan bortse från dem regleringen även om motparten i målet godkänner taleändringen.<sup>76</sup>

### 3.7 Sammanfattande kommentarer

Till följd av regleringen i 29 § FPL och den praxis och doktrin som har utvecklats i relation till paragrafen, målas en mer tvetydig bild av instansordningsprincipen upp än vad som framgick i de föregående två kapitlen. I förarbetena till lagen anges först att principen tillämpas i vid utsträckning inom förvaltningsprocessen. Därefter poängteras att principen inte kan eller borde upprätthållas strikt. Denna ambivalenta ordning motiveras av strävan efter att förvaltningsdomstolarna ska fatta materiellt riktiga beslut och av att förvaltningsprocessen innefattar olika måltyper vars karaktär skiljer sig åt. Sociala skäl samt möjligheten för enskild att driva processen utan juridiskt biträde, föranleder att det inte kan anses rimligt att den enskilde framställer en korrekt talan från början. Dessa skäl verkar uttryckligen vara den främsta anledningen till att inte tillämpa principen strikt. Oturligt nog ges ingen närmare innebörd av begreppet sociala skäl i förarbetena.

Instansordningsprincipen måste, i relation till yrkandena i målet, verka tillsammans med de tre principer som anses vara lagstadgade i det aktuella lagrummet. Den första principen, *reformatio in melius*, kan till viss del betraktas som en variant av den lösare tillämpning av instansordningsprincipen som föreslogs i förarbetena. Påståendet om att *reformatio in melius* medför att instansordningsprincipen bör, å ena sidan, ställas mot att propositionen anger att förvaltningsdomstolarna ska tillämpa principen restriktivt och endast när särskilda skäl föreligger. Det som nu anförts kan, å andra sidan, bedömas utifrån att samma proposition även anger att *reformatio in melius* bör ha större inverkan i vissa typer av mål såsom skattemål och körkortsmål medan dess verkan är mer begränsad i sociala mål. Uttalandena i förarbeten har satt spår i praxis. I mål avseende återkallelse av körkort uttryckte RegR i domskälen att *reformatio in melius* är en garanti för den enskildes rättskydd samt att förarbetena gav rätten befogenheten att tillämpa principen i fall där den enskilde hade blivit för hårt bedömd i den lägre instansen. Även i skattemål har RegR fokuserat på den enskildes rätt till överprövning som en del av rätts säkerheten. Denna argumentation kan jämföras med avgörandet i RÅ 1999 ref. 63 – som i min mening anses vara ett socialt mål – vars domskäl inte nämner den enskildes rätts säkerhet utan istället fokuserar på att det relevanta förfarandet strider mot instansordningsprincipen. Följaktligen framstår det som att

---

<sup>76</sup> Lindell 2003, s. 218-219.



tillämpningen av reformatio in melius och därmed instansordningsprincipen i allra högsta grad är knuten till det aktuella målets karaktär.

Den andra principen som aktualiseras i bestämmelsen är ett förbud reformatio in pejus, som av lagstiftaren anses vara så erkänd att en uttrycklig bestämmelse inte var behövlig. Att principen tillämpas inom svensk förvaltningsprocess kan urskiljas av den mängd rättsfall som upprätthåller principen. Det kan då te sig som lite märkligt att det finns vissa undantag från förbudet i speciallagstiftningen såsom LVU och migrationsrätten eftersom förbudet mot reformatio in pejus anges vara etablerat inom förvaltningsprocessrätten. Ytterligare ett undantag har skapats i praxis avseende förhandsbesked i skattefrågor men prejudikatets bärkraft måste anses vara begränsat till den i målet aktuella frågan. Det bör noteras att de fyra skiljaktiga regeringsråden i målet ansåg att rätten inte kunde åsidosätta de rättssäkerhetsprinciper som finns i 29 till 30 §§ FPL för att komma till det slutgiltiga avgörandet. En viss förvirring har även uppstått till följd av avgörandet i ett mål angående disciplinåtgärder gentemot en läkare, där RegR i domskälen uttalar att förbudet mot reformatio in pejus medför att rättens prövning är begränsad till de gärningar som ansågs ligga den enskilde till last i första instansen i de mål som överklagats av den enskilde. Jag kommer att återkomma till detta spörsmål i nästföljande kapitelns analys angående åberopsbördan som åläggs den offentliga parten i vissa mål.

Den sista principen, majus includit minus, kan i viss utsträckning liknas med regleringen i RB angående kändes möjlighet att inskränka talan. Regleringarna tillåter förvaltningsdomstolen respektive känden i dispositiva tvistemål att kvantitativt minska yrkandena, exempelvis i form av pengar eller tid, medan komplikationer uppstår om inskränkningen berör något annat. Jämförelsen mellan de två regleringarna ska dock inte dras alltför lång eftersom förvaltningsmål generellt sätt anses ha karaktären av indispositiva tvistemål. Vidare måste det också anses föreligga en väsentlig skillnad mellan en förvaltningsdomstol och kändesidan i dispositiva tvistemål. Fortsättningsvis har det inom doktrinen ansetts vara inom ramen för majus includit minus att en överrätt beviljar ett tillstånd förenat med vissa villkor, trots att ansökan avslogs av första instansen. Syftet med principen är att den anses vara processekonomisk samt skydda en enskild som processar utan juridisk biträde, eftersom parterna inte behöver framställa en mängd alternativ yrkanden. Sammantaget ska iakttagandet av dessa intressen leda till materiellt riktiga beslut. Således framstår det att instansordningsprincipen, i samverkan med regleringen, ska bidra till en ökad rättssäkerhet men principens tillämplighet beror på målets karaktär.

Om instansordningsprincipens tillämplighet varierar beroende på målets karaktär kan detta leda till oförutsägbarhet inom förvaltningsprocessen. Denna oförutsägbarhet uppstår till följd av att instansordningsprincipen, som primärt ska verka för rättssäkerheten – genom att säkerhetsställa att allt processmaterial prövas av flera instanser – görs beroende av rättens bedömning av det aktuella målets karaktär. Instansordningsprincipen

förefaller således, i min mening, sakna en egentlig innebörd inom förvaltningsprocessen utifrån det material som behandlats. Tillämpningen av principen framstår också som ytterst godtycklig. Detta följer av att innebörden av vissa centrala begrepp för instansordningsprincipen – i relation till exempelvis reformatio in melius – som särskilda skäl eller sociala mål inte har angetts närmare, varken i lagförarbeten eller praxis. Detta medför, enligt min åsikt, att instansordningsprincipens oklara innebörd samt vissa oklarheterna avseende dess tillämpning resulterar i en minskad rättssäkerhet på grund av den osäkerhet som omgärdar principen.

## 4. Striktare tillämpning av instansordningsprincipen

Trots den information som har framkommit i de tidigare kapitlen anses instansordningsprincipen i vissa avseende tillämpas och upprätthålls striktare än vid bedömningarna som utgår från 29- 30 §§ FPL. Detta kapitel strävar därför efter att presentera och redogöra för situationer, som faller utanför ramarna för kapitel tre och fem. De situationer som uppsatsen kommer att beröra är bestämmelsen i 37 § 1 st. FPL, som reglerar möjligheterna till taleändring i HFD, samt parternas möjlighet att vidga yrkandena när domstolsprocessen har påbörjats. Vidare anses principen ha en framträdande roll i förhållande till förvaltningsdomstolarnas befogenhet att ex officio – utan yrkande från parterna – att pröva yrkanden och omständigheter som inte omfattades av den lägre instansen prövningsram. Förvaltningsdomstolarnas möjlighet att ex officio pröva yrkanden och omständigheter är inte en striktare tillämpning av instansordningsprincipen. En kortare redogörelse för befogenheten görs i syfte för att klargöra instansordningsprincipens övergripande tillämpning. I slutet av kapitlet kommer även kärandes möjligheter att utvidga yrkandena inom civilprocessen att beröras kortfattat.

### 4.1 Taleändring i HFD

Vid överklagande av mål till HFD, som kräver prövningstillstånd, medför 37 § 1 st. FPL ytterligare begränsningarna för klaganden att ändra yrkandena och omständigheterna. Enligt paragrafens lydelse får taleändringar som för första gången åberopas i HFD endast beaktas av rätten om särskilda skäl föreligger.

Förbudet är dock inte absolut, vilket framgår av regleringen i 36 § 1 st. p. 2 FPL.<sup>77</sup> Vidare har förbudet, enligt motiven till lagen, försetts med en betryggande säkerhetsventil genom att taleändringar får beaktas av HFD när särskilda skäl föreligger. Anledningen till förbudet är att det inte anses förenligt med HFD:s roll som renodlad prejudikatinstans att sakpröva yrkanden eller omständigheter som inte har omfattats av prövningen i lägre instanser. Å andra sidan fyller den så kallade säkerhetsventil ett viktigt syfte i de fall där omständigheterna i målet har ändrats eller förskjutits sedan överprövningen i KamR.<sup>78</sup>

Angående yrkandena i målet ska stadgandena i 29 § FPL tillämpas, dock är möjligheterna för part att införa nya yrkandena i högsta instans ytterst

---

<sup>77</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 455.

<sup>78</sup> Prop. 1971:30, del 2, s. 595.

begränsade till följd av instansordningsprincipen. 30 § FPL reglerar möjligheterna att utföra taleändringar i relation till omständigheterna.

I normala fall i förvaltningsprocessrätten ska nytillkomna omständigheter endast avvisas om de resulterar i att saken i målet ändras, vilket följer av instansordningsprincipen.<sup>79</sup> Detta element kommer att behandlas i nästa kapitel. Regleringen i 37 § FPL, anses i doktrin, innebära en skärpning av instansordningsprincipen eftersom bestämmelsen stadgar att nya omständigheter ska avvisas så länge inte särskilda skäl föreligger. Motivering till skärpningen av instansordningsprincipen är HFD:s roll som prejudikatbildande instans.<sup>80</sup>

Instansordningsprincipens betydelse för bestämmelsen har påvisats i praxis. I domskälen till avgörandet i RÅ 2000 ref. 54, inleder RegR med att poängtera att vissa synpunkter som sammanhänger med instansordningsprincipen måste beaktas när yrkande och omständigheter anförs första gången i en överrätt. RegR fortsätter med att uttryckligen hänvisa till 37 § FPL och dess stadgande om särskilda skäl. I målet fann RegR att 37 § FPL inte var tillämplig på RSV:s åberopande av skatteflyktsreglerna, eftersom den enskilde var den klagande parten i målet. Rätten fann, å ena sidan, att de omständigheter som RSV anförde som stöd till sitt yrkande inte ändrade saken i målet. Å andra sidan fann RegR också att de nytillkomna omständigheterna innebar nya förutsättningar som inte hade beaktats av underinstanserna. Avsaknaden av särskilda skäl att pröva yrkandet avseende skatteflyktsreglerna resulterade i att målet avvisades. Noterbart är att RegR fann att praxis talade för att 37 § FPL hade tillmätts betydelse gentemot den klagandes motpart.<sup>81</sup>

I de fall där taleändringarna utförs av den klagande parten avvisas målet i den delen med hänvisning till 37 § FPL samt med hänsyn till de synpunkter som sammanhänger med instansordningsprincipen.<sup>82</sup> Wennergren och von Essen menar att avvisandet i RÅ 2000 ref. 54 skedde med hänvisning till instansordningsprincipen medan avvisningsbeslutet i RÅ 1992 ref. 58 skedde utifrån stadgandet i 37 § FPL eftersom ändringen företogs av den klagande parten.<sup>83</sup>

Ett, enligt doktrin, förvirrande fall är RÅ 2009 ref. 19 avseende huruvida LänsR borde ha avvisat ett överklagande angående merkostnader för vårdbidrag.<sup>84</sup> Merkostnaderna hade inte omfattats av underinstansens, Försäkringskassans, prövning. RegR konstaterar att den enskildes överklagande till LänsR innebar att nya omständigheter tillkom i målet, vilket den enskilde har haft rätt att åberopa till stöd för sitt yrkande om vårdbidrag. Följaktligen fann RegR att LänsR inte borde ha avvisat

---

<sup>79</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 456-457.

<sup>80</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 456-457.

<sup>81</sup> RÅ 2000 ref. 54.

<sup>82</sup> RÅ 1992 ref. 58.

<sup>83</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 457.

<sup>84</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 457.

prövningen av merkostnaderna, istället skulle LänsR själv prövat omfattningen av merkostnaderna eller återförvisat målet för en ny prövning till underinstansen. RegR tillägger att den klagande i sitt överklagande till RegR, har preciserat storleken avseende merkostnaderna samt framfört nya yrkanden angående merkostnader. Till följd av de nytillkomna omständigheterna angående merkostnaderna ska målet återförvisas till LänsR för en ny prövning, med beaktande av 37 § FPL och instansordningsprincipen.<sup>85</sup> I lagkommentaren anger Wennergren och von Essen att de inte förstår hur regleringen i 37 § FPL aktualiseras i fallet eftersom målet inte var föremål för prövning i sak hos RegR samt att tillämpningen av regleringen resulterar i ett återförvisningsbeslut. RegR finner, inledningsvis, att LänsR har begått ett processuellt fel genom att avvisa de nytillkomna omständigheterna. Således ska målet återförvisas till LänsR för en ny prövning, vars processram omfattar omständigheterna som först åberopades högsta instansen.<sup>86</sup>

## 4.2 Ex officio prövning av yrkanden och omständigheter

Förvaltningsdomstolarnas möjlighet att ex officio pröva yrkanden och omständigheter i målet är inte en befogenhet, enligt min mening, som medför en striktare tillämpning av principen. Befogenheten har, emellertid, betydelse för instansordningsprincipen eftersom den ger förvaltningsdomstolarna möjligheten att pröva yrkanden och omständigheter på eget initiativ.

Förvaltningsdomstolarna har befogenheten att ex officio pröva såväl yrkanden som omständigheter som inte omfattades av prövningen i de tidigare instanserna. Frågan aktualiserades i RÅ 2000 ref. 50 där en LänsR hade prövat vissa avdragsyrkanden som inte hade ingått i skattemyndighetens prövningsram. Frågan i målet berörde om en KamR på eget initiativ, kunde pröva om en sakprövning avseende nytillkomna yrkandena i LänsR borde ha skett. KamR ansåg att de frågor som uppstod i förhållande till de nytillkomna yrkandena var av sådan art att de kunde omfattas av LänsR:s prövning enligt relevant lagrum i taxeringslagen (1990:324), TL. KamR poängterade att samtliga yrkanden var hänförliga till samma beskattningsfråga som omfattades av skattemyndighetens prövning.

RegR tog sig an frågan genom att inledningsvis konstatera att speciallagstiftningen, TL, saknade uttryckliga bestämmelser avseende rättens möjligheter att ex officio pröva yrkanden och omständigheter. Därefter fann rätten att den allmänna principen avseende processramen i 29 § FPL etablerade ett förbud mot reformatio in pejus. Förbudet förhindrar förvaltningsdomstolen att gå utanför yrkandena och besluta till nackdel för part. Regleringen hindrar eller förändrar dock inte förvaltningsdomstolarnas

---

<sup>85</sup> RÅ 2009 ref. 19.

<sup>86</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 458.

skyldighet att beakta de processuella bestämmelser som reglerar domstolsförfarandet. För det andra fann RegR att förvaltningsprocessrätten saknar bestämmelser angående förvaltningsdomstolarnas befogenhet att undanröja en lägre instans avgörande till följd av processuella brister vid handläggningen i den lägre rätten. RegR gjorde en analog tolkning av reglerna för allmänna domstolar och fann att det saknades skäl för att agera annorlunda inom förvaltningsrätten.

Av praxis från de allmänna domstolarna följer att en domstol kan undanröja en dom och återförvisa målet även om det inte har förekommit något rättegångsfel. Domstolarnas befogenhet att fatta sådana beslut innebär att instansordningen bevaras samt att parterna försäkras om att få sin sak prövad även i den tidigare instansen. En sådan ordning har ansetts följa av de allmänna domstolarnas skyldighet att se till att handläggningen av målet sker på ett lämpligt sätt. Följaktligen ansåg RegR att förvaltningsdomstolarna kunde sakpröva de nytillkomna yrkandena, trots avsaknad av yrkande från parterna, för att försäkra sig om att såväl processramen som processordningen efterföljdes. Avvikande reglering från detta synsätt, exempelvis de aktuella bestämmelserna i TL, ska inte förhindra förvaltningsdomstolarnas möjlighet att pröva om en otillåten taleändring har skett. En annan ordning är inte att anse som rimlig enligt RegR.<sup>87</sup> Avgörandet omfattar även förvaltningsdomstolarnas möjlighet att ex officio pröva omständigheterna i målet.<sup>88</sup>

## 4.2.1 Vidgande av yrkanden

Förutom regleringen i 37 § 1st FPL anför doktrin att instansordningsprincipen tillämpas striktare i förhållande till parternas möjlighet att utvidga yrkanden i målet.<sup>89</sup> Avgörandet i RÅ 2000 ref. 50 har inom doktrin ansetts påverka parternas möjlighet att utvidga sina yrkanden, utanför ramarna som uppställs i 29 § FPL. Till följd av avgörandet framstår dessa möjligheter som ytterst begränsade. Wennergren och von Essen anser att instansordningsprincipens upprätthållande framstår som huvudregeln samt att avvikelser från principen endast kan ske utifrån reformatio in melius i 29 § FPL. Sociala skäl föranleder inte något avsteg från regleringen i 29 §.<sup>90</sup>

Von Essens åsikt utgår från de besvärssakkunnigas uttalanden i förarbetena till lagen. I betänkandet till lagen stadgas att instansordningsprincipen i princip bör gälla, vilket medför att parterna varken kvalitativt eller kvantitativt kan vidga processramen som dragits upp i tidigare instanser. Följaktligen föreslår besvärssakkunniga att ett överklagande inte kan avse annat eller gå utanför de yrkanden som anfördes hos beslutsmyndigheten

---

<sup>87</sup> RÅ 2000 ref. 50.

<sup>88</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 296.

<sup>89</sup> von Essen 2009, s. 193-194.

<sup>90</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 296; von Essen 2009, s. 193.

eller utanför prövningsramen i målet. Det finns dock situationer när en strikt tillämpning av instansordningsprincipen anses vara såväl opraktiskt som omotiverat formalistiskt.<sup>91</sup>

En sådan situation, som anges i betänkandet, är när ”nya omständigheter förskjutit sakläget men saken det oaktat utan olägenhet kan prövas i annan eller vidare omfattning än hos beslutsmyndigheten”.<sup>92</sup> De besvärssakkunniga konstaterar även att om beslutsmyndigheten inte har anfört någon erinran mot den högre instansens utvidgade prövningsram – förutsatt att det inte finns några utrednings- eller bedömningsvårigheter – framstår återförvisningsbeslut som en obehörlig utgång i målet. En sådan ordning förutsätter dock att det inte finns några motstående enskilda intressen i målet. Till följd av detta fann de besvärssakkunniga att en högre instans i vissa fall har befogenheten att utvidga prövningsramen. Vidare anför de besvärssakkunniga att förbudet mot taleändringar efter prövningen hos beslutsmyndigheten inte bör ha någon verkan gentemot en klagandes möjlighet att lägga till nya omständigheter till stöd för sin talan. Den enda begränsningen utgörs av att det inte kan tillkomma nya omständigheter som skulle leda till att saken helt eller till största delen ändras. Begränsningen är behörlig eftersom den föreslagna regleringen annars skulle innebära ett kringgående av instansordningsprincipen.<sup>93</sup>

Enligt von Essen har de besvärssakkunniga varit begränsade i sin bedömning av spörsmålet. De utgår ifrån att det endast finns två alternativ, utvidgning av prövningsramen i en överrätt eller återförvisning till beslutsmyndigheten. Alternativet, som von Essen anser utgöra huvudregeln, att pröva det som faller inom den ursprungliga processramen och återförvisa de nytillkomna yrkandena berörs inte. Som tidigare berörts är avsteg från huvudregeln endast möjligt inom ramen för regleringen av reformatio in melius och återförvisning bör endast ske när processuella fel har begåtts.

I sitt betänkande berör inte de besvärssakkunniga om det uppstår några skillnader om målet har initierats av en allmän part. I doktrin anser såväl Wennergren som von Essen att en utvidgning av processramen strider mot både instansordningsgrundsatsen och den enskildes rätts säkerhet. Wennergrens och von Essens åsikt grundar sig i att de besvärssakkunniga inte hade beaktat möjligheten att målet initierats av det allmänna. I mål som initieras av det allmänna måste det anses vara strida mot den enskildes rätts säkerhet om det allmänna tillåts att vidga sina yrkanden från första instansen. Detta förhållningssätt inom doktrin innebär en skärpning av instansordningsprincipen vilket medför strängare krav vid tolkningsfrågor som berör spörsmål såsom vad yrkandena i målet är eller vilka omständigheter som har anförts till stöd för yrkandet.

---

<sup>91</sup> SOU 1964:27 s. 541-542.

<sup>92</sup> SOU 1964:27 s. 542.

<sup>93</sup> SOU 1964:27 s. 542.

Instansordningsprincipen, enligt von Essen, medför dessutom att även enskilda parter är förhindrade att vidga sina yrkanden.<sup>94</sup>

Avslutningsvis finner von Essen bedömningen huruvida taleändringen medför att saken inte är densamma, saknar betydelse i förhållande till vidgning av yrkandena. Istället finner von Essen att bedömningen avseende samma sak aktualiseras i förhållande till möjligheten att tillföra nya omständigheter i målet.<sup>95</sup> Problematiken avseende parternas möjlighet att tillföra omständigheter kommer behandlas i kapitel fem.

## 4.2.2 Vidgning av yrkanden i RB

I likhet med förvaltningsprocessrätten har möjligheterna till att vidga yrkanden inom civilprocessen medfört en del diskussioner. Som anfört tidigare etableras huvudregeln – att väckt talan inte får ändras – i 13 kap. 3 § 1st. RB. Vidare anger 13 kap. 3 § 3 st. RB att kärandens inskränkning av talan inte anses utgöra en taleändring. Något uttryckligt stadgande om kärandens möjligheter till vidgning av yrkande finns dock inte i bestämmelsen.

Vidgande av yrkanden och huruvida de omständigheter som åberopats till stöd för justeringen av målet har diskuteras inom civilprocessrätten. HD:s avgörande i NJA 2011 s. 718 skapade, enligt Pauli och Edelstam, en ny metod för tillämpningen av 13 kap. 3 § RB och vad som ska anses utgöra en otillåten taleändring.<sup>96</sup> Målet rörde en skadeståndstalan gentemot en bank, där kärande höjde det yrkade skadeståndsbeloppet samt anförde nya omständigheter till grund för justeringen av yrkandet. I sin bedömning valde HD att separera den möjliga taleändringen i två delar, ”grunddel” och ”yrkandedel”. HD fann att de omständigheter som ansågs hänförliga till grunden medförde att saken förblev intakt, eftersom även grunden ansågs vara oförändrad.<sup>97</sup>

Pauli och Edelstam menar att rättsens bedömning i detta avseende är felaktig. HD framhåller innebörden av formuleringen ”väsentligen samma grund”, som indikerar att det inte måste vara samma grund. Till följd av domskälen uppstår frågan huruvida rätten har betraktat ändringen, antingen har HD funnit att det rör sig om en tillåten taleändring, 13 kap. 3 § 1st RB, eller att det inte alls rör sig om en taleändring, 13 kap. 3 § 3 st RB. Vidare föreslår Pauli och Edelstam att 13 kap. 3 § RB bör förses med en legaldefinition som behandlar möjligheterna för vidgande av yrkanden inom ramen för samma sak. En sådan ordning skulle innebära att en kvantitativ ökning av yrkandet,

---

<sup>94</sup> Wennergren, Bertil: *Förvaltningsprocesslagen m.m. – En kommentar*, Stockholm 2005, s. 277; von Essen 2009, s. 193-194.

<sup>95</sup> von Essen 2009, s. 193.

<sup>96</sup> Pauli, Mikael och Edelstam, Henrik: ”Över ån för att hämta vatten?- en analys av ett HD-avgörande om ändring av talan”, I: *SvJT* 2012 s. 474.

<sup>97</sup> NJA 2011 s. 718.



där saken förblir intakt, inte skulle betraktas som en taleändring och därmed vara tillåten.<sup>98</sup>

Pauli och Edelstams tolkning har fått utstå viss kritik. Enligt Lindskog torde generellt intresse saknas för hur HD bedömde taleändringen. Det som avses med bedömningen avseende taleändringen är huruvida det nytillkomna var en tillåten taleändring eller om det nytillkomna inte alls utgjorde en taleändring. Istället menar Lindskog att den avgörande bedömningen är att utgången förblir densamma. Lindskog fortsätter sin replik med att hänvisa till domen där HD uttryckligen nämner att en kvantitativ ökning av yrkandet i vissa fall kan bedömas utgöra en tillåten taleändring. Dessutom kan justeringen omfattas av regleringen i 13 kap. 3 § 3 st RB som resulterar i det inte anses utgöra en taleändring alls.<sup>99</sup>

### 4.3 Sammanfattande kommentarer

Av lydelsen i 37 § 1 st. FPL, tycker jag, att intentioner till en striktare tillämpning av instansordningsprincipen kan urskiljas. I motsats till den tidigare behandlade regleringen i 29 § FPL och principerna reformatio in melius, förbudet mot reformatio in pejus samt majus includit minus anges att nytt processmaterial endast får beaktas när särskilda skäl föreligger. Bakgrunden till den strikta utformningen är att HFD:s huvudsakliga uppgift ska vara att utforma prejudikat. Den striktare tillämpningen styrks, enligt min mening, också av den tidigare omnämnda förvaltningsrättsliga principen som anger att sakprövningens tyngdpunkt ska vara i första instansen. En annan bidragande faktor, som följs av samma princip, är att HFD har tilldelats rollen som prejudikatsbildande instans. Innebörden av särskilda skäl framstår även i detta hänseende, olyckligtvis, som oklart eftersom varken praxis eller förarbeten ger någon närmare vägledning. Till följd av oklarheten uppstår svårigheter med såväl innebörden som tillämpning av instansordningsprincipen även i förhållande till regleringen i 37 § 1st. FPL.

Något som kan utläsas ur praxis, såsom jag ser det, är att tillämpligheten av 37 § kan variera beroende på vilken part som är klagande i målet, speciellt om det är den enskilde som är klagande i målet och motparten begär att få utföra taleändringar. Detta förhållande kan ses som ett uttryck för att den enskilde tillskrivs ett viss skydd i högsta instans gentemot felaktigt utformade yrkanden i lägre instanser samt att förbudet mot reformatio in pejus upprätthålls. HFD:s möjlighet att beakta nytillkommet processmaterial när särskilda skäl föreligger bedömer jag vara ett uttryck för de besvärskunniga uttalande om att en alltför strikt tillämpning av instansordningsprincipen är att bedöma som både opraktisk och formalistiskt. Denna uppfattning stöds till viss del av uttalande i

---

<sup>98</sup> Pauli och Edelstam 2012 s. 486- 487.

<sup>99</sup> Lindskog, Stefan: ”Om att gå över ån- en replik”, I SvJT 2012 s. 588- 589.

lagkommentarerna som stadgar att paragrafens lydelse skapar en sorts säkerhetsventil.

Gällande förvaltningsdomstolarnas befogenhet att ex officio pröva såväl yrkande som omständigheter anser jag inte att denna möjlighet ska bedömas som en striktare tillämpning av principen. Befogenheten bör snarare bedömas som ett avsteg från instansordningsprincipen eftersom rätten på eget initiativ kan pröva processmaterialet utan yrkande från parterna. Denna ordning har inspirerats av vissa bestämmelser i RB, där framför allt de allmänna domstolarnas skyldighet att handlägga målet på ett lämpligt sätt framhävs. Den slutgiltiga motiveringen fokuserar dock på att förvaltningsdomstolarnas uppgift att kontrollera och försäkra att processramen i målet samt processordningen efterlevs. Förvaltningsdomstolens befogenhet att pröva processmaterialet ex officio är absolut och kvarstår oberoende av vad som stadgas i speciallag, vilket kan jämföras med att regleringen i såväl 29 som 30 §§ FPL är subsidiära.

Ett område där instansordningsprincipen verkar ha en stor påverkan är i förhållande till parternas möjlighet att vidga yrkandena i målet. I doktrin anför von Essen att upprätthållandet av instansordningsprincipen framstår som huvudregeln och att undantag endast kan göras utifrån reformatio in melius. Von Essens syn tar avstamp i förarbetena till lagen, där möjligheterna till utvidgning av talan både kvantitativt och kvalitativt framstår som ytterst begränsade till följd av instansordningsprincipen. De besvärssakkunniga fann dock att det i vissa situationer fann skäl att frångå instansordningsprincipen såsom att sakläget hade förskjutits i målet eller att det inte finns några motstående intressen i målet. Vidare minskar möjligheterna till vidgning om den offentliga parten initierade processen. I dessa fall anses, enligt doktrin, en utvidgning strida mot såväl instansordningsprincipen, oavsett vem av parterna som önskar att utvidga yrkandena. I de fall den allmänna parten vill vidga talan strider detta även mot den enskildes rättsäkerhet. Huruvida utvidgningen skulle leda till att saken i målet ändras har ingen betydelse i relation till yrkandena enligt von Essen. Det finns vidare ingenting i doktrin eller praxis inom förvaltningsprocessen, i min mening, som motsäger von Essens uttalande. Därför kan uttalandet ställas mot regleringen i RB och den diskussion som uppstod efter avgörandet i NJA 2011 s. 718.

Regleringen i RB, 13 kap. 3 § 3 p RB stadgar att nya yrkanden är tillåtna om de stödjer sig på väsentligen samma grund. Vidare aktualiserades även 13 kap. 3 § 3 st RB som anger att inskränkande av talan, liksom återopandning av nya omständigheter utan att saken ändras, innebär att taleändring inte har skett. Frågan prövades av HD i det aktuella målet. Av domskälen framgår att HD valde att separera taleändringen i två delar, varvid den ena avsåg yrkandena medan den andra fokuserade på omständigheterna. HD fann slutligen att det rörde sig om samma sak samt omständigheterna var hänförliga till grunden i målet.

Avgörande i målet har kritiserats av Pauli och Edelstam för att vara oklart eftersom HD i domskälen inte anger enligt vilken bestämmelse i 13 kap. 3 § bedömningen har skett enligt. Vidare föreslår forskarna att en legaldefinition för att kvantitativa yrkanden inom samma sak skulle tillåtas. Detta förslag har emellertid kritiserats av andra aktörer som istället hänvisar till att HD uttryckligen anfört att kvantitativa yrkanden i vissa fall kan vara tillåtna samt att förfarandet innefattas av ramen i 13 kap. 3 § 3 st RB.

Regleringen i RB skiljer sig sålunda från den i FPL, framför allt i avseendet att RB:s reglering i viss utsträckning fokuserar på att saken i målet förblir intakt medan saken inte ska tillmätas någon betydelse inom förvaltningsprocessrätten enligt von Essen. På grund av fokuseringen på samma sak anser jag att möjligheterna till vidgning av yrkandet framstår som vidare inom civilprocessen. Denna bedömning faller sig även naturlig med tanke på att regleringen i RB är tillämplig på dispositiva tvistemål medan mål i förvaltningsprocessen generellt har karaktären av indispositiva tvistemål. Vidare är det tänkbart att partsförhållandet inom förvaltningsprocessen har haft viss påverkan, eftersom parterna ofta består av en enskild gentemot det allmänna. Skillnaderna mellan förvaltningsprocessen och civilprocessen framstår därmed, enligt min uppfattning, som motiverad och vettig.

## 5. Omständigheterna i förvaltningsmål

Förutom yrkandena i målet begränsar instansordningsprincipen även omständigheterna som läggs till grund för yrkandena och möjligheterna att justera dessa. Taleändringar avseende omständigheterna i förvaltningsmål regleras i 30 § FPL. Paragrafen samspelar även med regleringen i 29 § FPL. Samspelet innebär att det är nödvändigt att redogöra för båda bestämmelserna för att förstå vilka faktorer som måste beaktas för att bestämma processramen<sup>100</sup>. Inledningsvis kommer huvudregeln i 30 § FPL att beröras. Därefter kommer förvaltningsdomstolarnas bundenhet till omständigheterna i målet att diskuteras eftersom bundenheten eller åberopsplikten utgör ett viktigt undantag som skapats i praxis från huvudregeln i 30 § FPL. Nästföljande avsnitt redogör för parternas möjligheter att utföra taleändringar i förhållande till omständigheterna i målet, vilket bedöms som ett avsteg från instansordningsprincipen. Vidare kommer även civilprocessens regelverk angående möjligheterna till taleändring att behandlas kortfattat. Begreppet och bedömningen avseende samma sak har stor betydelse i relation till möjligheten att ändra omständigheterna i förvaltningsmål. Redogörelsen avseende bedömningen av samma sak kommer därför att utgöra en stor del av kapitlet och kommer även att beröra civilprocessens syn på samma sak. Bedömningen avseende samma sak varierar från fall till fall men i vissa måltyper kan det urskiljas att en liknande bedömning har gjorts. Dessa avvikande måltyper kommer att redogöras för i ett separat avsnitt. Avslutningsvis behandlar kapitlet även komplexa omständigheter. Kapitlet syftar till att komplettera bilden av instansordningsprincipen som har målats upp i de tidigare kapitlen, genom att redogöra för omständigheterna i målet.

Bestämmelsen i 30 § FPL stadgar att förvaltningsdomstolarnas avgöranden endast skall grunda sig på vad handlingarna innehåller och vad som övrigt har förekommit i målet. Till följd av regleringen utgör allt material som har förekommit i målet processmaterial, oberoende av i vilket sammanhang materialet presenterades eller vem som ingav det.<sup>101</sup> Det enda kravet är att tillförda uppgifterna kommuniceras till motparten, såvida inte någon av omständigheterna i 10 § FPL är tillämpliga.<sup>102</sup> Följaktligen är förvaltningsdomstolarna inte bundna av parternas åberopade processmaterial, vilket följer av officialprincipens framträdande ställning i vissa typer av förvaltningsrättsliga mål såsom administrativa

---

<sup>100</sup> Wennergren, Bertil *Förvaltningsprocesslagen m.m – En kommentar*, Stockholm 2005, s. 276.

<sup>101</sup> Von Essen 2003, s. 507.

<sup>102</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 319.

frihetsberövanden.<sup>103</sup> Vidare poängterar propositionen att det starka offcialprövningsintresset i dessa mål, indikerar på att en part bör ha en relativ stor frihet att åberopa nya omständigheter som grund till sitt yrkande.<sup>104</sup>

Förvaltningsdomstolarnas obundenhet till parternas åberopade material har exemplifierats i praxis. I ett mål angående sänkt taxeringsvärde på en fastighet uppkom frågan huruvida en förvaltningsdomstol kunde beakta en värdefaktor kvittningsvis, som inte hade åberopats av någon av parterna. Inledningsvis fann RegR att det rörde sig om en så kallad beloppsprocess, vilket medför att förvaltningsdomstolen är bunden av parternas yrkanden avseende fastighetens totala taxeringsbelopp samt vissa inräknade delvärden. Dock uppstår ingen bundenhet för förvaltningsdomstolen gentemot åberopade omständigheter som ligger till grund för beräkningen av beloppen.

KamR fann i sin prövning av målet att fastigheten var att anse som en strandtomt vilket medförde att ett högre riktvärde tillämpades i beräkningen. Tillägget av det nya riktvärdet höjde dock inte det fastställda taxeringsvärdet på fastigheten. Således hade tillämpningen av riktvärdet endast inneburit en ändring av grunderna för taxeringsbeslutet och KamR har inte brutit mot bestämmelsen om reformatio in melius i 29 § FPL. RegR fastslog att KamR hade befogenheten att genomföra en sådan ändring av grunderna för taxeringsbeslutet, trots att ingen av parterna yttrat sig om detta, eftersom utredningen i målet var tillräcklig klar.<sup>105</sup> Samtliga förvaltningsdomstolar – oberoende av plats i instansordningen – har möjlighet att grunda sitt avgörande på omständigheter som förekommer i målet men som inte åberopats av parterna.<sup>106</sup>

Huvudregeln i 30 § FPL egentliga innebörd är att förvaltningsdomstolarna endast får grunda sitt avgörande på processmaterial som har tillförts målet samt kommunicerats till parterna så att de har kännedom om materialet. Viktigt att beakta är att till följd av att förvaltningsmål betraktas som indispositiva har inte parterna möjlighet begränsa förvaltningsdomstolens prövningsram under processen. Parterna saknar, exempelvis, att med bindande verkan för förvaltningsdomstolen be rätten att inte beakta visst material som förekommer i målet. Således kan somliga uppgifter, under förutsättning att de förekommer i målet, läggas till grund för beslutet trots att ingen av parterna har någon önskan därom.<sup>107</sup>

---

<sup>103</sup> Prop. 1971:30, del 2 s. 582. Jfr. von Essen 2003, s. 507 som hänvisar till JuU 1984/85:15 s. 11f.; SOU 1988:21 s. 151 ff.

<sup>104</sup> Prop. 1971:30, del 2, s. 582.

<sup>105</sup> RÅ 1987 ref. 165.

<sup>106</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 320

<sup>107</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 320.

## 5.1 Förvaltningsdomstols bundenhet

I praxis har undantag från huvudregeln i 30 § FPL etablerats. Huvudregeln innebär att förvaltningsdomstolen endast får grunda sitt avgörande på det material som förekommit i målet. Ett sådant undantag utgörs av att förvaltningsdomstolarna i vissa måltyper är bundna till de omständigheter som anförs av parterna. Praxis har således utformat en sorts åberopsplikt för parterna i dessa mål, som kan liknas vid de krav som dispositionsprincipen ställer på parterna i ett dispositivt tvistemål alternativt att den offentliga parten åläggs med en åklagares åberopsplikt i brottmålsprocesser.<sup>108</sup> En åklagarinspirerad åberopsplikt föreligger för den allmänna parten i körkortsmål samt i mål angående ingripande åtgärder mot sjukvårdspersonal.<sup>109</sup>

Den offentliga partens åberopsplikt i mål avseende ingripande åtgärder mot sjukvårdspersonal, såsom återkallelse av legitimationer, belyses i rättsfallet RÅ 1990 ref. 64. I sitt överklagande till RegR anförde Socialstyrelsen att styrelsen hade åberopat tingsrättens domskäl i sin helhet, vilket inkluderade andra handlingar än själva styckningsprocessen. I sina domskäl anger RegR emellertid att rätten är förhindrade att utöka prövningsramen till att inkludera andra handlingar än själva styckningen. RegR konstaterar att socialstyrelsen inte hade åberopat andra handlingar, såsom fotografier eller sexuella förbindelser, som tingsrätten hade lagt till grund för den fällande domen. Till följd av detta avvisades socialstyrelsen talan i de delar som avsåg andra handlingar än själva styckningen. RegR utvecklar inte sitt resonemang angående hindret till att pröva andra omständigheter, utan hänvisar endast till avgörandet i RÅ 1989 ref. 67.<sup>110</sup>

I målet uttalar även RegR att talan angående deslegitimering förs av en central förvaltningsmyndighet som ”måste förutsättas själv kunna avgöra vilket material som myndigheten anser sig bör åberopa”.<sup>111</sup> RegR anför även att målets svåra processuella natur måste beaktas.<sup>112</sup>

I doktrin har det anförts att RegR borde ha återförvisat målet med stöd av instansordningsprincipen istället, eftersom de nytillkomna omständigheterna rörde sexuellt umgänge med kvinnan samt fotografering av styckningen men inte själva styckningen i sig. Dessa omständigheter måste, enligt von Essen, föranleda en ändring av händelseförloppet vilket resulterar i att saken inte längre kan anses vara densamma. I det fall att rätten finner att saken förblir oförändrad borde målet ändå återförvisas till en lägre instans eftersom de ändrade omständigheterna har en viss nivå av komplexitet.<sup>113</sup>

---

<sup>108</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 320; Jermsten, Rikard: Kommentaren till 30 § FPL, [http://juridik.karnovgroup.se/ludwig.lub.lu.se/document/527725/element/SFS1971-0291\\_K0\\_P30?versid=146-1-2005](http://juridik.karnovgroup.se/ludwig.lub.lu.se/document/527725/element/SFS1971-0291_K0_P30?versid=146-1-2005) (hämtad den 10 april 2015).

<sup>109</sup> von Essen 2009, s. 236.

<sup>110</sup> RÅ 1990 ref. 64.

<sup>111</sup> RÅ 1990 ref. 64. Se RegR:s domskäl.

<sup>112</sup> RÅ 1990 ref. 64.

<sup>113</sup> von Essen 2003, s. 512.

Det relevanta avgörandet berör huvudsakligen utrednings- och beviskrav vid deslegitimering av läkare. RegR konstaterar i domskälen – efter redogjort för vissa uttalande i förarbetena till lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonal – att det finns vissa beviskrav i dessa mål. Beviskraven medför att det är ett oeftergivligt krav att återkallelsebeslut av legitimation ska innehålla en tydlig redovisning av de handlingar som läggs till grund för beslutet. Vidare konstaterade RegR att ur en rättssäkerhetssynpunkt ska endast omständigheter som åberopats av socialstyrelsen beaktas av rätten, särskilt i mål där deslegitimations frågan har tagits upp på initiativ av socialstyrelsen.<sup>114</sup>

Ytterligare ett fall rörande deslegitimering av läkare, som avhandlats tidigare, är RÅ 1990 ref. 108. RegR fastslog att myndigheternas prövningsram endast får omfatta anmärkningar eller försumliga handlingar som är tillräckligt definierade så att den enskilde har möjlighet att bemöta dessa. En sådan ordning har i praxis, enligt RegR, ansetts behövlig ur rättssäkerhetssynpunkt.<sup>115</sup> Till följd av praxis är ansvarsnämndens prövning begränsad till de omständigheter som socialstyrelsen anförde inför nämnden medan instansordningsprincipen begränsar förvaltningsdomstolarnas prövningsram till att endast beakta de omständigheter som omfattades av ansvarsnämndens prövning.<sup>116</sup>

Det ska beaktas att HFD respektive dåvarande RegR i praxis inte har argumenterat angående åberopsplikten utifrån regleringen i RB, utan utgått från stadgandet om officialprincipen i 8 § FPL.<sup>117</sup> I dessa mål ansågs en åberopsplikt föreligga för det allmänna. Dock poängterade RegR att de aktuella målen avsåg mycket ingripande åtgärder gentemot enskilda från det allmänna. Sammantaget ansåg RegR att förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar inte utsträcker sig till att ersätta en offentlig parts åberopsplikt.<sup>118</sup>

RegR:s uttalande i domskälen har i doktrin tolkats som att målets beskaffenhet påverkar såväl förvaltningsdomstolens utredningsansvar som innebörden av 30 § FPL, eftersom det till synes inte är tillräckligt att omständigheterna förekommer i målet. Denna tolkning stämmer väl överens med tidigare praxis inom skatterättsområdet, som enligt von Essen och Wennergren, styrker uppfattningen om en restriktiv tillämpning av regleringen i 8 § FPL istället för en åberopsplikt som inspirerats av regleringen i RB.<sup>119</sup>

---

<sup>114</sup> RÅ 1990 ref. 108.

<sup>115</sup> Se RÅ 1989 ref. 67; RÅ 1990 ref. 64.

<sup>116</sup> RÅ 1990 ref. 108.

<sup>117</sup> Se RÅ 2009 ref. 69 som hänvisar till avgörandena RÅ 1989 ref. 67; RÅ 1990 ref. 64; RÅ 1990 ref. 108; RÅ 1991 ref. 67.

<sup>118</sup> RÅ 2009 ref. 69.

<sup>119</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 322-323.

Anledningen till att det föreligger åberopsplikt för den offentliga parten i dessa måltyper är dess brottsmålsinfluerade karaktär. Följaktligen anser von Essen att det kan förmodas att en åberopsplikt föreligger i alla förvaltningsmål av brottsmålslikande karaktär såsom utlänningsmål och utdömande av viten. Sålunda framstår det som att bestämmandet av saken i förvaltningsprocessen delvis sker på olika sätt. I ärende vars karaktär liknar tvistemålsprocessen får saken anses utgöras av yrkandena samt de omständigheter som tillförts målet som grund för talan. Gällande mål såsom körkortsmål, måste omständigheterna istället uttryckligen åberopas av motparten.<sup>120</sup>

## 5.2 Möjligheterna till taleändring avseende omständigheterna

Möjligheterna för parterna att åberopa nya omständigheter under processens gång regleras inte uttryckligen i 30 § FPL, vilket kan jämföras med regleringen i 37 § 1st. FPL som stadgar att nytillkomna omständigheter endast får beaktas om särskilda skäl föreligger.<sup>121</sup> Lydelsen av 37 § 1 st. FPL ska dock inte tolkas e contrario, som att parterna får framföra nya yrkanden eller omständigheter efter behag i underrätterna. En sådan uppfattning ligger i linje med departementeschefens uttalande i propositionen.<sup>122</sup>

Som tidigare anförts begränsas parternas möjlighet att tillföra nya omständigheter först och främst av instansordningsprincipen som anses vara en allmän princip inom förvaltningsprocessrätten, enligt förarbetena.<sup>123</sup> Dock poängterar propositionen vikten av att instansordningsprincipen inte upprätthålls strikt, i fall när det är påkallat ur den allmänna strävan att uppnå materiellt riktiga resultat eller när det föreligger något billighetsskäl. Således ges förvaltningsdomstolen möjlighet att göra avsteg från instansordningsprincipen i vissa mål med hänsyn till sociala skäl eller vid det förhållandet att den enskilde själv för sin talan. I sådana fall kan det inte anses rimligt att utgå ifrån att den enskilde på egen hand utformar sin talan korrekt från början.<sup>124</sup>

De besvärssakkunniga uttryckte i betänkandet till lagen att en strikt tillämpning av instansordningsprincipen betraktades som onödigt formalistisk och opraktiskt, eftersom inte alla nytillkomna omständigheter innebär att saken inte kan prövas utan olägenhet, trots att processramen har ändrats. Beaktansvärt är att de besvärssakkunniga ansåg att en sådan vidgning av processramen endast kunde ske om det inte fanns motstående enskilda intressen i målet eller om dess företrädare inte motsatte sig

---

<sup>120</sup> von Essen 2003, s. 508.

<sup>121</sup> von Essen 2003, s. 505.

<sup>122</sup> Prop. 1971:30, del 2, s. 595.

<sup>123</sup> Prop. 1971:30, del 2, s. 577; SOU 1964:27, s. 541.

<sup>124</sup> Prop. 1971:30, del 2, s. 577-578.



ändringen. Vidare anförde de besvärssakkunniga att förbudet mot att föra talan om annat eller om mer än vad som omfattades av beslutsmyndighetens talan inte inskränker en klagandes parts möjlighet att anföra nya omständigheter till målet. Den enda begränsningen som uppstår är att en part inte kan tillföra omständigheter som föranleder att saken eller större delen av saken ändrar karaktär. En annan ordning skulle innebära att instansordningsprincipen kringgås. Således finner de besvärssakkunniga slutligen att lagen föreskriver att nya omständigheter får anföras, såvida de inte ändrar saken.<sup>125</sup>

Ytterligare ett uttalande från förarbetena som bör beaktas är att departementschefen anser att spørsmålet huruvida en domstol bör vara bunden av parternas anförda grunder är mer svårlöst inom förvaltningsprocessrätten än inom den allmänna processrätten. Vidare anses samma förhållande föreligga i frågan angående parts möjlighet att åberopa en annan grund för sin talan. Bakgrunden till dessa uttalanden är det framträdande officialprövningsintresset i vissa måltyper, såsom administrativa frihetsberövanden. I sådana mål bör det, enligt departementschefen, finnas utrymme för en ”ganska stor frihet i dessa hänseende”.<sup>126</sup>

Vidare konstaterar departementschefen att den blivande lagen, FPL, inte innehåller någon reglering angående parternas möjlighet att anföra nya omständigheter till målet, i enlighet med departementspromemorians förslag. Uttalandet bortser dock från regleringen i 37 § FPL. Avslutningsvis anför departementschefen att stadgandet i 37 § FPL visserligen kan tolkas som att dessa frågor regleras närmare i förvaltningsprocessrätten. Dock anser departementschefen att en generell reglering inte kan lösa alla de frågor som uppstår till följd av alla de måltyper som behandlas i en förvaltningsdomstol. Istället bör en närmare reglering angående anförande av nya omständigheter regleras i speciallagar för varje område. Därför avstår departementschefen från att föreslå ytterligare regleringar.<sup>127</sup>

### **5.3 Ändring av talan avseende omständigheter inom civilprocessen**

Tillvägagångssättet i FPL kan jämföras med den ordning som råder inom civilprocessrätten, där överrätternas möjlighet att avvisa nytillkomna omständigheter utökades genom en lagreform under 1980-talet. Syftet med reformen var att stödja koncentrationen i målet samt värna om instansordningsprincipen. Regleringen åsyftar till att avlasta det pågående målet från nytt processmaterial, vilket leder till att överrättens beslutsunderlag inte utvidgas som i sin tur ska säkerhetsställa korrekta materiella avgöranden. Lindell påpekar dock att argumentet angående

---

<sup>125</sup> SOU 1964:27, s. 542.

<sup>126</sup> Prop. 1971:30, del 2, s. 582.

<sup>127</sup> Prop. 1971:30, del 2, s. 582.

instansordningsprincipen måste bedömas som tveksamt, eftersom överrätten inte kan avvisa nytt processmaterial i indispositiva tvistemål. Bakgrunden till detta förhållande är att avvisning inte är att anse som förenligt med officialprincipen – som är den härskande principen i indispositiva mål – medan avvisningen är i linje med dispositionsprincipen som styr de dispositiva målen.<sup>128</sup>

Sammanfattningsvis kan det konstateras att RB innehåller ett stort antal preklusionsregler, vars innebörd är att parterna avskärs från möjligheten att få en sak prövad av de allmänna domstolarna.<sup>129</sup> Detta regelverk kan delas in i olika grupper beroende av vilken anknytning den aktuella bestämmelsen har. Somliga regler har sin verkan utifrån tidsfaktorn i målet medan andra knyter an till målets rättskraft.<sup>130</sup>

## 5.4 Bedömningen avseende ”samma sak”

Möjligheterna för parterna att tillägga nya omständigheter i målet utgår från förarbetena eftersom frågan inte regleras i lagen och att en motsatstolkning av 37 § 1 st. FPL inte är tillåten. I betänkandet till lagen angav de besvärssakkunniga att den enda begränsningen som finns för parterna är att de inte kan anföra nya grunder som helt eller till största delen leder till att saken i målet ändras. Ett sådant kringgående av instansordningsprincipen ansågs inte vara acceptabelt.<sup>131</sup> Till följd av de besvärssakkunnigas uttalande i förarbetena uppstår frågan om vad som är att anse som samma sak.

I såväl förarbetena som doktrin stadgas att saken först kan urskiljas vid en sammanslagning av såväl yrkanden som omständigheterna.<sup>132</sup> Utöver yrkandena och de anförda grunderna påverkas även saken av instansordningsprincipen och officialprincipen. Instansordningsprincipen innebär, exempelvis, i relation till grunderna att nya omständigheter som anförs till stöd för talan inte får medföra att saken i målet ändras. De nytillkomna omständigheterna ska anses vara en otillåten taleändring och avvisas av förvaltningsdomstolen. Tillåtna taleändringar angående yrkandena bedöms också utifrån om saken i målet förblir oförändrad. Således är det av yttersta vikt att bestämma saken i målet.<sup>133</sup>

I doktrin har det konstaterats att den praxis som finns på området är svårtolkad och inte preciserat har angett vad som kan anses vara samma

---

<sup>128</sup> Lindell 2003, s. 232.

<sup>129</sup> Se b.la. 17 kap. 3 §; 42 kap. 15 §; 43 kap. 10 §; 50 kap. 25 § 3 st.; 55 kap. 13 § 1p. RB.

<sup>130</sup> Lindell, Bengt: *Processuell preklusion – av nya omständigheter eller bevis rörande saken*, Göteborg 1993, s. 22- 23, 26, 49.

<sup>131</sup> SOU 1964:27, s. 542.

<sup>132</sup> von Essen 2003, s.505 som hänvisar till Wennergren 2001, Förvaltningsprocesslagen s. 150, 154, 259, 266 och 278. Jfr. även prop. 1989/90: 74 s. 370 f.

<sup>133</sup> von Essen 2003, s. 509, 511-512.

sak.<sup>134</sup> Enligt von Essen och Wennergren ska förarbetena<sup>135</sup> tolkas som att processramen/prövningsramen ska vara intakt genom processens gång och att taleändringar endast är tillåtna om saken förblir oförändrad, vilket innebär att instansordningsprincipen såväl framhålls som upprätthålls.<sup>136</sup> En sådan ordning stöds, å ena sidan, av Ragnemalm som anger att nya omständigheter endast får anföras i en överrätt så länge saken – som tidigare prövats av underrätterna – förblir densamma.<sup>137</sup> Bohlin och Warnling-Nerep, å andra sidan, framhåller att det inte finns något generellt hinder mot att förvaltningsdomstolar beaktar omständigheter som anföras först i en högre instans och har betydelse för sakläget i målet.<sup>138</sup> I lagkommentaren till 30 FPL framhåller von Essen och Wennergren att avsaknaden av reglering på området, undantaget bestämmelsen i 37 § FPL, medför att möjligheten att tillföra nya omständigheter måste bedömas utifrån instansordningsprincipen och att vägledning står att finna i praxis.<sup>139</sup> En uttrycklig inspirationskälla för bedömningen avseende samma sak utgörs av praxis från skatterätten.

### 5.4.1 Praxis från skatterätten

Den främsta inspirationskällan för förvaltningsdomstolarna angående spörsmålet samma sak, enligt såväl praxis som doktrin, är skatteområdet.<sup>140</sup> I ett vägledande avgörande från 2003 fann RegR att 6 kap. 18 § TL anses uttrycka en allmän förvaltningsrättslig princip som även är tillämplig utanför skatteområdet samt de konkreta situationer som anges i bestämmelsen.<sup>141</sup> Det relevanta lagrummet stadgar först och främst att en talan inte får lov att ändras, förutom i de angivna situationerna i 6 kap. 19-20 §§ TL. Av de hänvisade paragraferna framgår att en klagande kan framställa nya yrkanden så länge en ny fråga inte tillförs målet. Vidare kan nya frågor tillåtas omfattas av prövningen om förvaltningsrätten finner att det inte föreligger någon olägenhet. För det andra fastställer 6 kap. 18 § TL att ett inskränkande av talan eller återopandet av en ny omständighet som inte ändrar frågan som är föremål för prövningen, inte anses utgöra en ändring av talan. Värt att beakta är att begreppet ”fråga” inte ges någon klar definition i TL men har i doktrin ansetts ha samma innebörd som begreppet ”sak” inom förvaltningsprocessrätt.<sup>142</sup> Enligt von Essen är regleringen i TL inspirerad av RB:s bestämmelser angående tvistemål vilket också framgår av förarbetena till lagen.<sup>143</sup>

<sup>134</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 327.

<sup>135</sup> Med förarbeten avses prop. 1971:30, del 2, s. 581, 595; samt jfr SOU 1964:27, s. 541 ff.

<sup>136</sup> von Essen 2009, s. 267; Wennergren och von Essen 2013, s. 326; von Essen 2003, s. 509.

<sup>137</sup> Ragnemalm, Hans: *Förvaltningsprocessens grunder*, Stockholm 2007, s. 183.

<sup>138</sup> Bohlin och Warnling-Nerep 2007, s. 279.

<sup>139</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 326-327.

<sup>140</sup> RÅ 2003 ref. 15; Wennergren och von Essen 2013, s. 327-328; von Essen 2009, s. 268.

<sup>141</sup> RÅ 2003 ref. 15. Observera att Taxeringslagen (1990:324) upphävdes den 1 januari 2012 genom SFS 2011:1244.

<sup>142</sup> Prop. 1989/90:74 s. 370-371, 374.

<sup>143</sup> von Essen 2009, s. 257 som hänvisar till prop. 1989/90:74 s. 371, 414.

I RÅ 2000 ref. 54 konstateras att begreppet ”sak” inte uttryckligen har definierats i TL men att viss vägledning för bedömningen av saken fanns i förarbetena. I propositionen till lagen stadgas att processförmålet ska individualiseras i varje enskilt fall. Individualiseringen ska ske utifrån det överklagade beslutet, den klagande partens yrkande samt omständigheterna som ligger till grund för överklagandet. Syftet med denna ordning är att finna samstämmighet mellan såväl domens rättskraft som möjligheten att ändra yrkandena eller åberopa nya omständigheter. Således är en taleändring att anse som otillåten om en ny sak eller fråga aktualiseras.<sup>144</sup>

Ytterligare en central aspekt för bedömningen avseende saken inom skatteområdet är att de nya anförda omständigheterna knyter an till det händelseförlopp som rättsens prövning avser. I praxis har förhållandet uttryckts som att de åberopade omständigheterna i princip ska ingå i samma händelseförlopp eller saksammanhang, för att de ska anses tillhöra samma sak.<sup>145</sup> I praktiken torde detta innebära att de inkomster och utgifter som utgör beräkningsunderlag eller liknande ska vara hänförliga till samma händelseförlopp, exempelvis en avyttring av något slag.<sup>146</sup>

## 5.4.2 Inspirationskällor i praxis

Utöver skatterätten har inspiration till bedömningen avseende samma sak i viss mån hämtas från de allmänna domstolarna. RegR uttryckte i RÅ 1993 ref. 76 att det finns anledningar för förvaltningsdomstolarna att finna vägledning i regleringen i RB. I domskälen anger RegR specifikt att i flerpartsmål vars karaktär har likheter med såväl tvistemåls- som brottmålsprocessen bör leda till att förvaltningsdomstolarna influeras av RB:s bestämmelser, i avsaknad av direkt tillämpliga förvaltningsprocessrättsliga regler. Detta uttalande stödjer RegR med hänvisningar till uttalande i förarbetena, doktrin samt sin egen praxis. Därefter fortsätter RegR att redogöra för regleringen i 30 kap. 9 § 1 st RB om en brottmålsdoms rättskraft. Bestämmelsen i RB stadgar att ett nytt åtal avseende samma gärning inte kan prövas av en allmän domstol på nytt, oberoende av om domen var friande eller fällande. Således tar regleringen i RB sikte på den brottsliga gärningens identitet, vilket förhindrar åklagaren att väcka nytt åtal med anledning av ny bevisning.

Med hänvisning till regleringen i RB fann RegR att en ansökan om körkortsingripande var förhindrad att upptas till prövning om samma gärning redan hade varit föremål för en tidigare prövning angående körkortsingripande. Angående frågan huruvida det allmänna ombudets ansökan var att bedöma som att den grundade sig i samma gärning, konstaterade RegR att båda ansökningarna grundade sig i hur den enskilde hade framfört sin bil vid ett visst tillfälle och plats. Båda ansökningarna

---

<sup>144</sup> RÅ 2000 ref. 54.

<sup>145</sup> RÅ 2004 ref. 144; RÅ 2000 ref. 54; RÅ 2003 ref. 15.

<sup>146</sup> RÅ 2000 ref. 54.

grundade sig således i ett och samma händelseförlopp, vilket medför att hinder föreligger för att pröva den andra ansökningen.<sup>147</sup>

### 5.4.3 Händelseförloppets betydelse

Förvaltningsdomstolarna har i likhet med praxis från skatterätten vid ett flertal tillfällen bedömt frågan rörande begreppet samma sak, uttryckligen, utifrån händelseförloppet.<sup>148</sup> I ett mål angående återbetalning av bostadstillägg var den avgörande frågan var huruvida ett nytt beslut från Försäkringskassan angående återkrav hade sin grund i samma händelseförlopp som ett tidigare återkravsbeslut. Försäkringskassans tidigare beslut om återkrav, som grundade sig på att den enskilde inte hade bott i bostaden ensam blev föremål för prövning i KamR. KamR upphävde dock beslutet angående återkrav eftersom utredningen i målet inte lyckats styrka sammanboendet.

Några månader efter KamR:s avgörande beslutade Försäkringskassan återigen att den enskilde var återbetalningsskyldig för bostadstillägget, för samma tidsperiod som hade varit föremål för den tidigare prövningen. Det nya återkravsbeslutet grundade sig i att den enskilde under den aktuella tidsperioden hade hyrt ut sin bostad i andra hand. Således var den enskilde inte berättigad till bostadstillägg under den aktuella tidsperioden.

RegR konstaterade inledningsvis att socialförsäkringsmål har en tvistemålsliknande karaktär, vilket medför att förvaltningsdomstolens avgörande har negativ rättskraft som utgör hinder för att på nytt pröva samma sak. Vidare fann RegR att båda besluten avser samma tidsperiod och bostadstillägg. Dock skiljer sig besluten åt i det viktiga hänseendet att grunder är olika. Således fann majoriteten av RegR att olika händelseförlopp hade lagts till grund för beslutet, vilket inte påverkas av att båda besluten avser samma tidsperiod och även till viss del, samma belopp. Således berör de två besluten inte samma sak.

Noterbart är att två regeringsråd var skiljaktiga i målet eftersom de ansåg att händelseförloppet är detsamma. Till följd av detta fann de skiljaktiga att båda återkravsbesluten gällde samma sak. I sin skiljaktiga mening hänvisade regeringsråden till avgörandet i RÅ 1993 ref.76 angående deras resonemang angående vad som bedöms vara samma händelseförlopp.<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> RÅ 1993 ref. 76.

<sup>148</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 327-328.

<sup>149</sup> RÅ 2010 ref.1

## 5.4.4 Bedömning avseende samma händelseförlopp

För att kunna redogöra för hur domstolen gör en bedömning angående vad som anses utgöra samma sak kommer ett antal avgöranden från RegR att behandlas. I ett tidigare avhandlade avgörandet från 1993 fann RegR att det allmänna ombudets ansökan om körkortingripande redan hade prövats vid ett tidigare tillfälle. Grunden för den tidigare ansökan var att den enskilde gjort sig skyldig till stoppliktsförseelse vid ett tillfälle i maj 1992. Ansökan lämnades dock utan bifall av LänsR. Efter några månader inkom en ny ansökan till LänsR, till grund anfördes att den enskilde hade kört mot rött ljus. Den aktuella gärningen var hänförlig till samma tidpunkt och plats som grunden för den tidigare ansökan angående stoppliktsförseelse.

Till en början underströk RegR att rättskraft frågan inom förvaltningsrätten är beroende av ärendets karaktär, vilket medför att rättskraften i vissa måltyper har samma innebörd som i RB medan den inte är lika stark eller inte alls föreligger i andra typer av mål. Angående själva händelseförloppet fann RegR att den nya ansökan var grundad på samma gärning som den tidigare eftersom den berörde hur den enskilde framförde sitt fordon vid ett visst tillfälle och geografisk plats.<sup>150</sup>

Ytterligare tidigare behandlade avgörande som delvis berör bedömningen angående sammanhängande händelseförlopp är RÅ 1990 ref. 108 samt RÅ 1990 ref. 64. Båda målen rörde deslegitimering av läkare. I båda fallen berördes inte betydelsen av händelseförloppet uttryckligen men i doktrin anføres att en sådan bedömning ändå måste ha gjorts av domstolen.<sup>151</sup> I det första nämnda fallet uttalar RegR att förvaltningsdomstolarnas prövningsram i målet begränsas till de sakfrågor som tidigare prövats av socialnämnden. Denna ordning följer av instansordningsprincipen.<sup>152</sup>

Det andra fallet berör de båda läkarna som av tingsrätten funnits skyldiga till att ha styckat en annan persons kropp. Tingsrättens dom lades sedan till grund för socialstyrelsens talan om återkallelse av läkarnas legitimationer. I ett senare skede av processen ändrade socialstyrelsen grunden för talan, genom att tillägga att läkarna var att betrakta som olämpliga på grund av tidigare sexuella förbindelser med offret, som hade skett i närvaro av den ena läkarens minderåriga dotter, samt att de hade fotograferat styckningen av kroppen. RegR fann att socialstyrelsens taleändring var att se som otillåten och avvisade socialstyrelsens talan i den delen.<sup>153</sup>

I doktrin har avgörandet bedömts gett uttryck för att socialstyrelsens talan avvisades till följd av att det ursprungliga händelseförloppet, själva styckningen, ändrades till att även omfatta sexuella gärningar i närvaro av

---

<sup>150</sup> RÅ 1993 ref. 76.

<sup>151</sup> von Essen 2009, s. 272.

<sup>152</sup> RÅ 1990 ref. 108.

<sup>153</sup> RÅ 1990 ref. 64.

ett barn samt fotografering av styckningen av en människokropp. Således förändrades målet till att avse påföljder för nya eller andra gärningar än vad som ursprungligen hade prövats av de tidigare instanserna.

En sådan bedömning bör vara i linje med avgörandet i RÅ 1999 ref. 63, där RegR fann att KamR var förhindrad att pröva såväl LänsR som Försäkringskassans tidigare beslut.<sup>154</sup> Skälet till förhindret var att den nu åberopade bestämmelsen, 20 kap. 10 a § AFL, inte hade omfattats av prövningen i de tidigare instanserna. Den bestämmelse som underinstanserna hade prövat, 16 kap. 7 § AFL gav förvaltningsdomstolen möjlighet att dra in förtidspensionen till följd av att den enskildes arbetsförmåga hade förbättrats. Det förstnämnda relevanta lagrummet i målet, som åberopades först i KamR, resulterade i att rätten skulle pröva huruvida Försäkringskassans ursprungliga beslut, att bevilja förtidspension, var felaktigt på grund av de i bestämmelsen angivna situationerna. Således fann RegR att en prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL i väsentligt avseende skulle ha grundats på andra omständigheter än bedömningen enligt 16 kap. 7 § AFL. Instansordningsprincipen förhindrade att KamR prövade målet enligt bestämmelsen i 20 kap. 10 a § AFL.<sup>155</sup>

Värt att beakta är att mål angående ingripande åtgärder mot hälso- och sjukvårdspersonal, såsom RÅ 1990 ref. 64 och RÅ 1990 ref. 108, är behäftade med en åberopsplikt för den offentliga parten, en plikt som påverkar processramen i målet.<sup>156</sup>

Ett avgörande som också knyter an till spørsmålet avseende samma händelseförlopp är RÅ 2004 ref. 69 angående enskilds rätt till livränta. Den centrala frågan i målet var huruvida den enskildes talan om rätt till livränta skulle avvisas med anledning av res judicata. Den enskildes första ansökan angående rätt till livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring hade inte bifallits av de lägre instanserna. Några månader efter att RegR beslutade att prövningstillstånd inte skulle meddelas i målet, förnyade den enskilde sin talan avseende sin rätt till livränta. I sin prövning av målet angående den förnyade ansökan konstaterade RegR inledningsvis att en talan ska avvisas på grund av res judicata, om en tidigare lagakraftvunnen dom omfattas av samma sak. RegR fortsätter med att finna att tidsperioderna för de olika ansökningarna är olika.

Förvaltningsdomstolarnas prövningsram i relation till den första ansökningen avser tiden från december 1993. Tidsperioden i den andra ansökan tar emellertid sikte på tiden efter september 1998. Slutligen finner RegR att två olika tidsperioder föreligger i båda ansökningarna och saken således inte kan anses vara densamma.<sup>157</sup>

---

<sup>154</sup> von Essen 2009, s. 272-273.

<sup>155</sup> RÅ 1999 ref. 63.

<sup>156</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 329; von Essen 2009, s. 272.

<sup>157</sup> RÅ 2004 ref. 69.

## 5.4.5 Innebörden av praxis enligt doktrin

I doktrin, av von Essen, har de tidigare nämnda fallen<sup>158</sup> tolkas som att saken, enligt praxis, består av yrkandena tillsammans med de faktiska omständigheter som görs gällande av parterna. Taleändringar gällande omständigheterna är endast tillåtna om händelseförloppet förblir intakt. Vidare fortsätter von Essen med att hänvisa till KamR:s domskäl i RÅ 2000 not. 177.<sup>159</sup> KamR inleder domskälen med att konstatera att den klagande inte har rätt att vidga prövningsramen i en högre instans enligt instansordningsprincipen. Han har dock möjligheten att åberopa nya omständigheter till stöd för sin talan, så länge omständigheterna inte leder till att saken ändras. KamR anger sedan att vad som anses utgöra saken måste bedömas särskilt för varje enskilt rättsområde.<sup>160</sup>

KamR:s åsikt att saken måste bedömas utifrån rättsområdet vinner inget gehör hos von Essen, som anser att saken bör bestämmas på ett mer principiellt sätt. Vidare, anser von Essen, att hans tolkning uttrycks på andra håll i doktrinen – men poängterar att medhållandet inte sker uttryckligen. Med hänvisning till FPL lagkommentar<sup>161</sup> finner von Essen att Wennergren anser att regleringen i RB ger vägledning för bedömningen medan innebörden av 6 kap. 18 § TL är allmänt tillämplig inom förvaltningsprocessen. Wennergren uttrycker även att förvaltningsdomstolarna bör skilja mellan två olika situationer. Den första uppstår när parterna behåller sina yrkanden men byter omständigheter till stöd för yrkandet eller åberopar alternativa omständigheter. Den andra situationen uppkommer när parterna åberopar nya, totalt annorlunda omständigheter till sina tidigare yrkanden. Omständigheterna kan dessutom inte föras in under de rättsförhållanden som omfattades av rättens tidigare prövning. Wennergren anför vidare att taleändringar får ske inom rimliga gränser,<sup>162</sup> ett kriterium som von Essen ställer sig tveksam till. Istället anför von Essen att den avgörande aspekten är huruvida själva händelseförloppet ändras, vilket Wennergren också framhåller i vissa sammanhang.<sup>163</sup>

Vidare konstaterar von Essen att svårigheterna i bedömning är att särskilja vad som ska anses vara samma händelseförlopp. Ett förslag är att skilja mellan handlingar och händelser samt effekter. En sådan ordning, skulle enligt von Essen, stämma överens med regleringen om taleändringar i fall rörande ingripande åtgärder gentemot hälsa- och sjukvårdspersonal. Således torde spørsmålet avseende samma sak generellt avgöras utifrån kopplingen till händelseförloppet, med undantag för migrationsmålen. I samband med migrationsmålen framhåller von Essen risken för att förvaltningsdomstolarna fattar materiellt felaktiga avgörande om vissa

---

<sup>158</sup> Se RÅ 1993 ref. 76; RÅ 1990 ref. 64; RÅ 1990 ref. 108; RÅ 1999 ref. 63; RÅ 2004 ref. 69.

<sup>159</sup> von Essen 2009, s. 273.

<sup>160</sup> RÅ 2000 not. 177.

<sup>161</sup> I lydelsen den 1 december 2008.

<sup>162</sup> von Essen 2009, s. 273.

<sup>163</sup> von Essen 2009, s. 274.



nyttillkomna omständigheter tillåts omfattas av prövningen. En sådan ordning skulle resultera i att tyngdpunkten i domstolsprocessen förflyttas i de högre instanserna, vilket innebär en osäkerhet för parterna eftersom de inte vet vilka förhållanden som omfattas av rättens prövning. En sådan ordning påverkar även grundtanken med domstolsprocessen och möjligheterna till överprövning.<sup>164</sup>

#### 5.4.6 Begreppet ”samma sak” inom civilprocessen

Problematiken angående begreppet samma sak är relevant även inom civilprocessrätten. I regleringen avseende taleändringar i 13 kap. 3 § RB etableras ett generellt förbud mot att ändra väckt talan för kärandesidan. Därefter anges att nyttillkomna omständigheter inte utgör taleändring så länge saken förblir intakt. Bestämmelsens formulering resulterar i att en diskussion angående vad som anses utgöra samma sak har uppstått inom doktrin.<sup>165</sup> Olivecrona, å ena sidan, uttrycker att det avgörande momentet borde vara händelseförloppets enhetlighet, vilket har tolkats utgöra av yrkandena och händelseförloppet. Följaktligen anser Olivecrona att nyttillkomna omständigheter kan prövas såvida omständigheten inte väsentligt förändrar händelseförloppet, utan endast innebär en justering av det ursprungliga saksammanhanget.<sup>166</sup> Vidare sammankopplar Olivecrona argumentationen avseende samma sak med res judicata samt regleringen av rättskraft i 17 kap. 11 § RB.<sup>167</sup>

Ekelöf, å andra sidan, menar att rätten istället bör fokusera på att grunderna har samma rättsföljd. Avgörande för bedömningen är huruvida den nyttillkomna grunden kan förpliktiga den svaranden till en annan rättsföljd än den ursprungliga grunden.<sup>168</sup> Ekelöf grundar sin definition av saken i att lagstiftaren kan begära att en kärende i förhand bestämmer sig vilken rättsföljd som är målet för domstolsprocessen. Det torde dock vara svårare att begära av käranden att fastställa vilket händelseförlopp som ska prövas av rätten. Ändamålstolkningen har till viss del kritiserats av Olivecrona som anser att en sådan tolkning inte kan användas för att utröna betydelsen av begrepp i RB samt att tolkningen inte stämmer överens med formuleringarna i lagen. Enligt Fitger kan merparten av de refererade avgörandena från HD tolkas som ett uttryck för såväl Olivecronas som Ekelöf tolkning av begreppet. I praktiken torde båda tolkningarna leda till samma slutsats.<sup>169</sup>

---

<sup>164</sup> von Essen 2009, s. 274, 278.

<sup>165</sup> Fitger m.fl.: Kommentaren till 13 kap. 3 § RB, <http://zeteo.nj.se.ludwig.lub.lu.se/docview?state=80255> (hämtad den 29 april 2015).

<sup>166</sup> Olivecrona, Karl: Rätt och dom, Stockholm 1966, s. 263, 320 ff.

<sup>167</sup> Fitger m.fl.: Kommentaren 13 kap. 3 § RB, <http://zeteo.nj.se.ludwig.lub.lu.se/docview?state=80255> (hämtad den 29 april 2015).

<sup>168</sup> Ekelöf 2002, s. 135-137.

<sup>169</sup> Fitger m.fl.: Kommentaren 13 kap. 3 § RB, <http://zeteo.nj.se.ludwig.lub.lu.se/docview?state=80255> (hämtad den 29 april 2015).

### 5.4.7 Avvikande praxis – nytillkomna omständigheter ska beaktas

Bedömningen angående vad som är att anse som samma händelseförlopp inom förvaltningsprocessrätten är besvärlig, vilket har lett till att praxis inom området är såväl spretig som svårtolkad.<sup>170</sup> Ett fall som till viss del demonstrerar vissa av de svårigheter som kan uppstå är RÅ 2001 ref. 26. I målet hade en enskild, i enlighet med 27 § socialtjänstlagen (1980:620), blivit förbjuden att ta emot minderåriga besökare i sitt hem. Bakgrunden till förbudet var att den enskilde hade funnits skyldig till sexuellt övergrepp mot barn och brott mot alkohollagen. En högre instans frikände dock mannen. Trots den frikännande domen var det känt att mannen fortsatte med att bjuda minderåriga på alkohol i sitt hem samt att polisen vid ett antal tillfällen hade stött på kraftigt berusade ungdomar som uppgav att de hade blivit bjudna på alkohol av den enskilde. Således beslutade stadsdelsnämnden att ålägga den enskilde med förbud att ta emot besök av minderåriga personer. Beslutet upprätthölls i såväl LänsR som KamR.

I sitt överklagande till RegR anförde den enskilde att prövningen i målet borde begränsas till de omständigheter som åberopats i de lägre instanserna, till följd av rättssäkerhetsskäl och instansordningsprincipen. RegR inledde sin prövning av målet med att konstatera att några sådana begränsningar som den enskilde vill göra gällande inte fanns. Försättningsvis anför RegR att syftet med förbudet är att skydda minderåriga från situationer där såväl deras utveckling som hälsa riskerar att hämmas. Förbudet åsyftar således inte till att utgöra en reaktion mot vissa gärningar eller klandervärt beteende. Vidare fann RegR att de frågor som aktualiseras i målet rörde dels, huruvida stadsdelsnämnden hade haft fog för att meddela förbudet, dels om förbudet ska upprätthållas. Till följd av detta fann RegR att prövningen av förbudsbeslut inte kan begränsas till att endast de omständigheter som gällde när beslutet meddelades. Omständigheter som tillkommit efter beslutet har meddelats måste således omfattas av den nya rättsliga bedömningen.<sup>171</sup>

Ett annat mål där RegR fann att senare tillkomna faktorer skulle beaktas är RÅ 2006 ref. 7 angående återkallelse av tillstånd att bedriva en friskola. Till en början fann RegR att beslutet var att beakta som ingripande och det medförde betydande konsekvenser för ett antal individer. Vidare konstaterade RegR att den relevanta lagen inte närmare preciserade återkallelsegrunderna för tillståndet utan endast stadgade att tillståndet skulle återkallas om verksamheten inte uppfyller kraven samt om bristerna inte avhjälps efter påpekanden. RegR fann slutligen att prövningen av återkallelsebeslut avseende tillstånd för skolverksamhet inte var begränsat till de förhållanden som rådde när beslutet meddelades. Angående de brister

<sup>170</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 329.

<sup>171</sup> RÅ 2001 ref. 26.

som åberopats av Skolverket skulle senare vidtagna åtgärder samt andra uppgifter av beskaffenhet påverka rättens bedömning.<sup>172</sup>

## 5.5 Måltyper med särdrag

Praxis har gett uttryck för att bedömningen avseende vad som utgör samma sak och därmed vad som anses vara en tillåten taleändring beror på målets karaktär.<sup>173</sup> Vissa måltyper – förutom de fall som berörs av åberopsplikten eller där nya omständigheter ska beaktas – har i praxis påvisat en del särdrag som enligt doktrin torde innebära att bedömningen avseende samma sak inte är densamma i de övriga måltyperna.<sup>174</sup> De måltyper som behandlas i avsnittet särskiljer sig från tidigare behandlade avgörande eftersom måltyperna anses utgöra ett mer etablerat undantag från den huvudsakliga bedömningen. Detta följer av att det oftast finns fler avgörande – exempelvis alkoholmål – där nästintill identisk bedömning har gjorts i ett flertal mål.

### 5.5.1 Alkoholmål

En typ av mål som uppvisar särdrag är alkoholmålen. Dessa mål är en sorts tillståndsmål där den enskilde antingen vill erhålla eller behålla sitt serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622). Praxis inom området är spretig eftersom förvaltningsdomstolarna i vissa underrättsavgöranden inte beaktar omständigheter som har tillkommit efter det första beslutet har meddelats.<sup>175</sup> En sådan ordning har i doktrin ansetts medföra att nytillkomna omständigheter avvisas trots att händelseförloppet förblir intakt och saken inte förändras.<sup>176</sup> I praxis – avseende såväl återkallelse av serveringstillstånd som meddelande av tillstånd – understryker RegR att vid lämplighetsprövningen huruvida en enskild anses lämplig innehavare av serveringstillstånd bedöms efter den enskildes beteende innan beslutet har blivit föremål för omprövning eller ansökan ingivits. Följaktligen har omständigheter, såsom att betala av en skuld efter det att processen har inletts, endast erkänts betydelse i undantagsfall. Ett sådant undantagsfall föreligger, exempelvis, om den enskilde på ett övertygande sätt visar såväl vilja som förmåga att fortsättningsvis sköta verksamheten.<sup>177</sup>

I andra avgörande har, emellertid, förvaltningsdomstolarna inte tillåtit nytillkomna omständigheter innefattas av prövningen.<sup>178</sup> HFD inleder sin prövning med att finna att särskilda skäl, enligt 37 § FPL, inte föreligger i

---

<sup>172</sup> RÅ 2006 ref. 7.

<sup>173</sup> RÅ 2003 ref. 15; jfr. även RÅ 1990 ref. 64.

<sup>174</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 332.

<sup>175</sup> Se RÅ 2002 ref. 33 I; Kammarrätten i Göteborg, mål nr 80-14.

<sup>176</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 332.

<sup>177</sup> RÅ 2002 ref. 33 I-II.

<sup>178</sup> Jfr. RÅ 1998 ref. 47 II; Kammarrätten i Göteborg, mål nr 7647-12; Kammarrätten i Stockholm, 6472-13; Se även Kammarrättens avgörande i HFD 2011 ref. 43.

målet, vilket medför att de omständigheter som den sociala resursnämnden först åberopade i HFD inte ska beaktas. Rätten poängterar emellertid att KamR:s prövning av målet innefattade omständigheter som tillkommit efter LänsR:s prövning.<sup>179</sup> Till följd av KamR agerande hänvisar HFD till förarbetena, där det tydligt anges att lämplighetsbedömningen främst fokuserar på omständigheterna som rådde innan processen initierats.<sup>180</sup>

I doktrin har uttalandet i förarbetet, i ljuset av praxis, tolkats som att det är en materiell regel snarare än en processuell regel. Wennergren understryker dock att möjligheten att praxis ska tolkas som att en enskild kan anses vara en olämplig innehavare av serveringstillstånd, trots att åtgärder har vidtagits.<sup>181</sup> I förarbetena till alkohollagen framhävs skyddsintresset för ungdomar samt lagens syfte ska vara att minska den totala alkoholkonsumtionen samt alkoholrelaterade skador.<sup>182</sup>

## 5.5.2 Mål avseende vårdbidrag

En annan typ av mål med särskiljande drag är mål om vårdbidrag. I RÅ 2009 ref. 19 fann RegR att LänsR inte borde ha avvisat den delen av ett överklagande som avsåg ersättning för merkostnader, trots att beloppen inte hade omfattas av prövningen hos Försäkringskassan. RegR fann inledningsvis att det inte finns någon reglering liknanden den i 37 § FPL som är begränsar processramen i underinstanserna. Vidare fann RegR att de nytillkomna merkostnadsbeloppen skulle bedömas som nya åberopade omständigheter som stödjer den enskildes yrkande avseende fortsatt rätt till vårdbidrag. Således hade den enskilde rätt att åberopa omständigheterna i LänsR, varvid rätten antingen själv kan pröva målet eller återförvisa det till Försäkringskassan för en ny prövning. Till följd av 37 § FPL och instansordningsprincipen återförvisar RegR målet till LänsR.<sup>183</sup>

Avgörandet har inom doktrin ansetts ge uttryck för att det avgörande momentet i bedömningen var huruvida yrkandet förändrades eller att saken var densamma som yrkandet.<sup>184</sup> Som tidigare anförts har nytillkomna omständigheter i vissa andra fall, där yrkandena förblev densamma, medfört att händelseförloppet har ändrats och åberopandet av omständigheterna ansetts utgöra en otillåten taleändring.<sup>185</sup> I doktrin framhålls möjligheten att fallet ska betraktas som att händelseförloppet i målet förblir intakt trots att bedömningsunderlaget för rätten till vårdbidrag justeras. Noteras bör att detta inte kommer till uttryck i själva avgörandet.<sup>186</sup>

---

<sup>179</sup> HFD 2011 ref. 43.

<sup>180</sup> Prop. 1994/95:89 s. 104.

<sup>181</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 332-333.

<sup>182</sup> Prop. 1994/95:89 s. 39-40.

<sup>183</sup> RÅ 2009 ref. 19.

<sup>184</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 332.

<sup>185</sup> Jfr. med RÅ 1999 ref. 63; RÅ 2004 ref. 69.

<sup>186</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 332.

### 5.5.3 Upphandlingsmål

En tredje måltyp där bedömningen avseende samma sak sker på ett avvikande sätt är upphandlingsmål i enlighet med lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. I HFD 2013 ref. 5 utgjordes den centrala frågan av huruvida KamR:s prövningsram kunde omfatta omständigheter som inte hade åberopats tidigare. Till en början yrkade det sökande bolaget att upphandlingen skulle göras om och anförde som grund för sin talan att företaget uppfyllde de krav som ställts på upphandlingen. Således saknades anledning att utesluta bolaget från upphandlingen. I sitt överklagande till KamR anförde bolaget även att upphandlingen även skulle göras om på grund av att de brister som förelåg i förfrågningsunderlaget. KamR fann, med hänvisning till RÅ 2003 ref. 15, att nya omständigheter får tillföras målet så länge saken förblir densamma samt att det saknades någon avvikande reglering från praxis i LOU. Följaktligen fann KamR att de nytillkomna omständigheterna inte kunde anses knyta an till saken som prövats av förvaltningsrätten – huruvida det fanns fog att inte utvärdera bolaget anbud. Således omfattades inte förvaltningsrättens prövning av det spörsmål som de nu anförda omständigheterna väcker och omständigheterna ska därför inte omfattas av KamR:s prövning. KamR såväl avslår överklagandet som avvisar den delen av talan som berör de nyligen anförda omständigheterna.

HFD konstaterar till en början att LOU saknar bestämmelser angående parters möjlighet att åberopa nya omständigheter i en högre instans således ska FPL:s bestämmelser samt allmänna förvaltningsrättsliga principer gälla. En princip som aktualiseras är det redan av KamR omnämnda prejudicerande avgörandet i RÅ 2003 ref. 15. Vidare finner HFD att det framgår av 16 kap. LOU att upphandlingsmål initieras genom ansökan och att domstolsprocessen är en överprövning av den del av upphandlingen som klandras i ansökan. Syftet med överprövningen är endast att pröva huruvida den ansvariga myndigheten har utfört upphandlingen korrekt samt beakta de upphandlingsprinciper och förfaranderegler som anges i LOU. Om ansökan bifalls ska upphandlingen antingen göras om eller avslutas, under förutsättningen att den först rättas.<sup>187</sup> Av praxis följer att förvaltningsdomstolarna inte är bundna till yrkandena i målet vid bedömningen angående vilken åtgärder som ska utdömas samt den part som vunnit bifall för sin talan inte innehar klagorätt angående valet av åtgärd som förvaltningsdomstolen beslutade om.<sup>188</sup>

Följaktligen fann majoriteten av HFD att frågan i KamR istället borde ha utgjorts av huruvida bolagets talan gav anledning till att det förelåg skäl för ingripande enligt LOU. De omständigheter som anfördes först i KamR medför således inte att saken ändras, vilket innebär att KamR:s prövning borde omfattats av omständigheterna. Alternativt kunde KamR återförvisat

---

<sup>187</sup> HFD 2013 ref.5.

<sup>188</sup> Högsta förvaltningsdomstolen hänvisar i domskälen till RÅ 2005 ref. 47 samt HFD 2012 ref. 2.

målet till FR med anledning av instansordningsprincipen. HFD framhåller att ett skäl för att återförvisa målet till FR är att de aktuella omständigheterna prövas i ytterligare en instans. Dock poängteras att praxis har utformat ett särskilt ansvar för sökanden i upphandlingsmål att klart ange de omständigheter som ligger till grund för talan.<sup>189</sup> Med beaktande av målets karaktär finner HFD att det anses tillräckligt att KamR låter de nytillkomna omständigheterna omfattas av prövningen i målet. bedömningen härom bör dock göras av KamR. HFD upphäver slutligen KamR tidigare dom i ärendet och återförvisar slutligen målet till KamR för en ny prövning.<sup>190</sup>

Till följd av avgörandet anses det föreligga stora möjligheter för parterna att göra taleändringar under processens gång med beaktandet att det är upp till KamR själv att avgöra huruvida de nytillkomna ska ingå i prövningen eller om målet ska återförvisas. Att på ett närmare sätt ange vad som anses utgöra samma sak eller hänförligt till samma händelseförlopp inom upphandlingsmål är svårt. Spörsmålet blir slutligen en bedömningsfråga och praxis har ännu inte bidraget med närmare anvisningar om hur bedömningen ska genomföras.<sup>191</sup>

## 5.6 Komplexa omständigheter

I föregående avsnitt konstateras att parterna har möjligheten att tillföra nya omständigheter till målet så länge saken förblir densamma. Först och främst anses saken ha ändrats om själva händelseförloppet, vilket inkluderar gärningen, skeendet eller saksammanhanget förändras. Instansordningsprincipen medför ytterligare en begränsning som innebär att en förvaltningsdomstol även ska återförvisa ett mål när de nytillkomna omständigheterna inte förändrar saken men har en viss komplexitet.<sup>192</sup>

Det vägledande avgörandet inom området är det tidigare berörda RÅ 2000 ref. 54, där RSV först i RegR anfört att lagen mot skatteflykt som en alternativ grund till deras talan. Följaktligen måste RegR avgöra huruvida åberopandet av den alternativa grunden utgör en otillåten taleändring enligt 6 kap. 18 § TL. RegR finner att åberopandet av skatteflyktsreglerna inte utgör en otillåten taleändring eftersom yrkandet fortfarande avser samma händelseförlopp och inkomstposter som i tidigare instanser. Det nya yrkandet innebär, emellertid, också att nya förutsättningar förs in i målet som underrätterna inte haft anledning att ta hänsyn till. Således medför yrkandet att RegR inte enbart kan utföra en ny rättslig bedömning av det händelseförlopp som prövats av underinstanserna.

---

<sup>189</sup> Högsta förvaltningsdomstolen hänvisar till avgörandet i RÅ 2009 ref. 69.

<sup>190</sup> HFD 2013 ref.5.

<sup>191</sup> Wennergren, Bertil; von Essen, Ulrik: Kommentaren till 30 § FPL, <http://zeteeo.nj.se.ludwig.lub.lu.se/docview?state=44599> (uppgift hämtad 19 mars 2015).

<sup>192</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 334-335; von Essen 2009, s. 279.

Slutligen fann RegR att det nytillkomna yrkandet medförde omständigheter som av såväl rättssäkerhetsskäl som av hänsyn till den processuella instansordningsprincipen inte borde tillåtas. Således avvisade RegR RSV:s yrkande om tillämpligheten av skatteflyktsreglerna.<sup>193</sup>

I de fall en likartad situation uppstår i en underrätt bör målet inte avvisas utan återförvisas till en lägre instans. Avgörande för bedömningen är det aktuella materialets karaktär och komplexitet. Det avgörande momentet i bedömningen följer av instansordningsprincipens innebörd att en överrätt endast ska pröva de frågor som omfattas av prövningen i de tidigare instanserna. En sådan ordning anses dessutom stämma överens med möjligheten att återförvisa mål till följd av utredningen i målet.<sup>194</sup>

## 5.7 Sammanfattande kommentarer

Enligt min mening står det klart att i förhållande till omständigheterna i målet påverkar officialprincipen – som reglerar hur rättens utredningsskyldighet i förvaltningsmål – samt förvaltningsmålens indispositiva karaktär instansordningsprincipens tillämplighet. Till följd av officialprincipen, framför allt i mål angående administrativa frihetsberövande, är förvaltningsdomstolarna generellt sett inte bundna av omständigheterna som parterna har åberopat. Samma princip utvidgar även parternas möjlighet att åberopa nya omständigheter. Av förvaltningsmålens indispositiva natur följer att parterna inte kan begränsa rättens prövning. Undantag från dessa huvudregler har emellertid etablerats genom praxis i mål angående ingripande åtgärder gentemot hälsa- och sjukvårdspersonal. I dessa fall är domstolens prövning begränsad till omständigheterna som anförts av parterna. Av praxis framgår att en sådan ordning är motiverad med hänsyn till rättsäkerheten samt att deslegitimering är att betrakta som en mycket ingripande åtgärd från det allmänna gentemot en enskild. Dessutom ansåg HFD att det måste kunna förutsättas att den aktuella myndigheten själv kan avgöra vilket material som ska åberopas samt på ett klart sätt ange vilka handlingar som utgör grunden till deslegitimationstalan för att den enskilde ska kunna bemöta anklagelserna.

Om ett fall har initierats av myndigheten, utgör detta ytterligare en faktor ur rättssäkerhetssynpunkt, som talar för att förvaltningsdomstolarna endast får beakta de omständigheter som åberopats av myndigheten. Således är rätten, av praxis, begränsad till att endast beakta omständigheter som åberopats medan instansordningsprincipen medför att prövningen endast får innefatta de omständigheter som ingick i första instansens prövning (ansvarsnämnden). Följaktligen åläggs den offentliga parten en åberopliktande börda, som kan jämföras med liknande regleringar i RB men som härstammar från officialprincipen och förvaltningsdomstolens

---

<sup>193</sup> RÅ 2000 ref. 54.

<sup>194</sup> Wennergren och von Essen 2013, s. 335.

utredningsansvar i 8 § FPL. Jag anser att åberopsbördan i dessa mål är att bedöma som en skärpning av instansordningsprincipen på grund av att rättens prövningsram begränsas till de åberopande omständigheterna.

Parternas möjligheter att åberopa nytt material under processens gång regleras inte i lag, vilket kan jämföras med de uttryckliga preklusionsreglerna i RB. Möjligheterna till taleändring regleras främst av instansordningsprincipen men av betänkandet till FPL framgår att det går att tillägga omständigheter så länge det nytillkomna inte leder till att saken eller större delen av saken ändras. En annan ordning hade inte kunnat tillämpas med hänsyn av instansordningsprincipen samt det starka officialprövningsintresset i mål såsom administrativa frihetsberövanden. Vidare framhåller förarbetena att möjligheterna till taleändringar är mer lämpad att reglera närmare i speciallagstiftningen, vilket även har skett.

En annan besvärande faktor avseende taleändringar angående omständigheter i förvaltningsmål är bedömningsfrågan avseende samma sak. Tyngdpunkten i bedömning verkar, enligt praxis, utgå från händelseförloppet i målet, ett tillvägagångssätt som indikerar att förvaltningsprocessrätten inspirerats av Olivecronas sätt att bedöma saken inom den allmänna processrätten. Ett sådant synsätt stärks även av diverse uttalande i förvaltningsprocesspraxis som, i likhet med Olivecrona, kopplar ihop händelseförloppet med rättskraften av den framtida domen. Även von Essen anser att samma sak har koppling till ett intakt händelseförlopp, undantaget migrationsmålen. Den nuvarande ordningen anses bevara principen om att tyngdpunkten av prövningen ska vara i första instans. I vissa fall avvisas dock omständigheter på grund av att de anses vara för komplexa för att innefattas av prövningen först i en högre instans. Även i detta avseende betonar praxis rättssäkerhetsskäl samt instansordningsprincipen.

Trots vissa fördelar med huvudregeln om samma sak förekommer det avvikande praxis, som verkar vara begränsade till vissa typer av mål. Bakgrunden till att vissa mål har bedömts annorlunda verkar, enligt praxis, vara vem eller vad som har varit skyddsobjektet i det aktuella målet. I mål rörande en privatperson som ålagts med förbud att ha minderåriga i hemmet, något som måste anses vara en ingripande åtgärd mot den enskilde, godtog inte RegR den enskildes yrkande om att instansordningsprincipen samt rättssäkerhetsskäl hindrade domstolen att pröva andra omständigheter än de som åberopats i de lägre instanserna. Det framstår, för min egen del, som möjligt att den klagande i målet hänvisar till åberopsbördan som föreligger i vissa fall. Istället framhävs förbudets skyddsintresse av rätten.

En annan måltyp där det kan anas ett visst skyddsintresse är alkoholmålen. Huvudregeln är att lämplighetsprövningen avseende serveringstillstånd ska ske efter de förhållanden som rådde vid tiden för när processen påbörjades. I praxis har emellertid undantag från huvudregeln etablerats, i synnerhet när den enskilde på ett övertygande sätt har visat vilja och förmåga att fortsätta driva verksamheten i enlighet med lagen. Detta undantag verkar dock



användas restriktivt av såväl underrätterna som HFD. Wennergren poängterar möjligheten att en enskild kan ses som en olämplig innehavare av serveringstillstånd trots att olika åtgärder har företagits, vilket, enligt min tolkning, stämmer väl överens med uttalandena i förarbetena och lagens skyddskaraktär. Ytterligare en avvikelse har skett i mål angående vårdbidrag, där RegR fann att den enskilde kunde åberopa nya omständigheter i en högre instans eftersom det inte finns någon reglering liknande den 37 § FPL för KamR och LänsR. Överprövningsmål enligt LOU är en typ av mål där möjligheterna att åberopa nya omständigheter framstår som större än enligt den generella regleringen i FPL. I praxis betonas att processen är en överprövning av upphandlingen för att säkerhetsställa att förfarandereglerna i LOU följs.

## 6. Avslutande analys

Inledningsvis kan konstateras att instansordningsprincipen förblir något av en kameleont i svensk förvaltningsprocessrätt, vars betydelse, innebörd och tillämpning framstår som spretig utifrån det material som har berörts i uppsatsen.

För att förstå principens innebörd och tillämpning tror jag att är viktigt att beakta förarbetena till FPL, själva lagens utveckling samt den praxis som har utvecklats i förhållande till lagen. Till följd av dess källor anser jag att instansordningsprincipens kameleontegenskaper till viss del följer av regleringen i FPL, som i sin tur härrör från vissa förvaltningsrättsliga principer. Dessa principer påverkas i sin tur av vissa andra intressen såsom rättsäkerhet och vikten av att förvaltningsdomstolarna fattar materiellt riktiga avgöranden. Principens tämligen oklara tillämplighet kan ses som ett uttryck för att den enskilde själv ska kunna driva sitt mål inom förvaltningsprocessen och att förvaltningsdomstolarna ska kunna anpassa instansordningsprincipens tillämplighet därefter. Ett sådant motiv skulle förklara varför instansordningsprincipen inte har uttryckts i lag, eftersom kodifiering av oskrivna normer har varit en del av förvaltningsrättens utveckling sedan 1940-talet. Detta bör ställas mot andra förvaltningsprocessrättsliga intressen och principer såsom legalitetsprincipen och rättssystemets allmänna strävan efter förutsägbarhet. Den spretiga och tidvis frustrerande praxisen kan sålunda ses som ett resultat av det virrvarr av bedömningar som förvaltningsdomstolen har gjort för att komma till ett avgörande i det individuella målet.

Principens huvudsakliga erkända innebörd, enligt uppsatsens behandlade material, är dess begränsande verkan gentemot parternas och förvaltningsdomstolens möjlighet att ändra processramen i målet. I relation till omständigheterna i målet är vad som kan anses utgöra samma sak det avgörande momentet medan yrkandena påverkas av principer såsom *reformatio in melius* som tillåter att förvaltningsdomstolen går utanför yrkandena när särskilda skäl föreligger. Det finns ingen enhetligt definition av såväl samma sak som särskilda skäl inom förvaltningsprocessrätten, utan istället görs en individuell bedömning i varje fall som påverkas av målets karaktär. Denna uppfattning stöds av förarbeten, praxis och doktrin. Vidare anser jag, i likhet med Wennergren, att principen skapar starka incitament för parterna att åberopa allt tänkbart relevant processmaterial i första instansen, för att försäkra sig om att få hela sin sak prövad av förvaltningsdomstolen. Detta förhållande stöds av andra förvaltningsrättsliga principer samt rollfördelningen mellan förvaltningsdomstolarna. Även i detta hänseende ska rättsäkerheten framhävas eftersom instansordningsprincipen i viss utsträckning verkar för att försäkra en part att få sin talan prövad i flera instanser.

Vidare anser jag anser att instansordningsprincipens tillämplighet varierar beroende på målets karaktär. Kärnan i instansordningsprincipens tillämplighet är det tilltänkta skyddsobjektet eller –intresset i målet. Denna tes stödjer sig främst på vissa avgörande i praxis. Praxis har exempelvis utformat en åberopsplikt för den allmänna parten i körkortsmål samt i mål angående ingripande åtgärder gentemot sjukvårdspersonal. I ett av de berörda fallen angående deslegitimering av läkare uttrycker RegR i domskälen att åberopsbördan är påkallad ur en rättssäkerhetssynpunkt, särskilt om ärendet initierades av en myndighet. Vidare begränsar instansordningsprincipen överinstansens prövning till att endast innefatta omständigheter som ingick i den lägre instansen prövning.

Uttalandet i fallet kan ställas mot avgörandet i RÅ 2001 ref. 26 där förbudet mot en enskild att ta emot besök av underåriga i hemmet upprätthölls. I sitt överklagande till RegR framförde den enskilde att prövningen hos LänsR och KamR borde ha begränsats till de omständigheter som åberopats hos stadsdelsnämnden. Den enskilde ansåg att dessa argument följde av rättssäkerhetsskäl samt instansordningsprincipen, skäl som är identiska med det som anfördes i deslegitimeringsmålet. I det senare fallet bedömdes dock dessa skäl annorlunda av RegR, eftersom rätten fann att ingen av de anförda begränsningarna förelåg.

Detta förhållande kan anses vara anmärkningsvärt eftersom båda måltyperna berör tämligen ingripande åtgärder gentemot den enskilde från det allmänna, vilket även uttrycktes i förhållande till deslegitimeringsmålet. I doktrin förklaras åberopsplikten i vissa måltyper av dess brottsmålsliknande karaktär medan RegR i förbudsmålet framhävde att åtgärden, förbudet, inte var ämnat att utgöra en sanktion utan en skyddsåtgärd för ungdomars utveckling och hälsa. Enligt min mening framstår motivet bakom åtgärden, att det inte rörde sig om en sanktion eller reaktion mot vissa gärningar eller beteende, som det avgörande momentet till varför RegR fann att begränsningarna inte var tillämpliga i förbudsmålet. Anledningen till att åberopsbördan och instansordningsprincipen erkändes ha en begränsande verkan i deslegitimeringsmålen är att de verkade som skyddsåtgärder för den enskilde, i ärenden som hade initierats av staten. I förbudsmålet, å andra sidan, rörde det sig istället om att barn och ungdomar skulle skyddas från den enskildes skadliga inflytande. Visserligen kan det hävdas att deslegitimeringsmålen gentemot läkarna också har skyddsintresse i form av deras presumtiva patienter men ett sådant intresse uttrycks inte i fallen.

En likande tendens kan även utläsas i alkohollmålen, där oklar underrättspraxis i vissa fall visar att förvaltningsdomstolen beaktar omständigheter som tillkommit efter processen påbörjats. Enligt doktrin kan praxis tolkas som att en enskilde fortfarande kan anses vara en olämplig innehavare av serveringstillstånd trots att personen ifråga har vidtagit åtgärder. Enligt min mening kan praxis och uttalandet i doktrinen kopplas samman med de intressen som lagen åsyftar att skydda. I propositionen till alkohollagen anges att lagen ska skydda ungdomar samt minska alkoholkonsumtionen och alkoholrelaterade skador. Den rådande

situationen kan därför, såsom jag tolkar det, att den enskilde inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att förvaltningsdomstolen ska anse att skyddsintressena i lagen har tillgodosetts för att inkludera åtgärderna i prövningen.

En annan typ av mål, som enligt min bedömning befinner sig i andra änden av spektrumet från deslegitimeringsmålen, är upphandlingsmålen enligt LOU. I denna typ av mål är domstolsprocessen en ren överprövning av upphandlingsförfarandet och parternas möjlighet att tillägg omständigheter har ansetts vara vid. Jag anser att detta förhållande följer av ärendets kommersiella natur och att det inte finns något uttalat skyddsintresse i målen. Således anser jag att instansordningsprincipens tillämplighet till stor del påverkas av det aktuella målets karaktär, där mål med ett uttalat skyddsintresse för den enskilde leder till att instansordningsprincipen skärps. Principens tillämpning kan därför, enligt min mening, anses anpassa sig efter den enskilda partens behov i förvaltningsprocessen.

Efter att ha konstaterat att instansordningsprincipens tillämplighet varierar utifrån den enskilda partens behov återkommer spørgsmålet om instansordningsprincipens innebörd och tillämplighet. För min del framstår instansordningsprincipen som en tilltänkt huvudregel inom förvaltningsprocessen, vars huvudsakliga syfte är att värna om rätts säkerheten. Innebörden och tillämpningen av instansordningsprincipen har emellertid urvattnas på grund av diverse undantag, oklara begrepp och motstridigheter, som har utformats i praxis eller med iakttagande av andra intressen. Detta förfarande eller kompromisser har, i min mening, resulterat i att instansordningsprincipen både till innebörd och tillämplighet har förlorat sin mening. Principen, som ursprungligen syftade till att värna om rätts säkerheten, har genom iakttagande av andra intressen medfört att osäkerhet och oförutsägbarhet präglar dess innebörd och användning. Slutligen vill jag jämföra instansordningsprincipen med HC Andersen klassiska berättelse; ”Kejsarens nya kläder”. Principen framstår initialt som väletablerad, tydlig och klar men vid en närmare syn står det klart att instansordningsprincipen är naken. Principen har klätts av genom de undantag och intresseavvägningar som skett både i förarbeten och i praxis.

# Käll- och litteraturförteckning

## 6.1 Offentligt tryck

Prop. 1971:30 Kunl. Maj; ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar

Prop. 1989/90:74 om ny taxeringslag m.m.

Prop. 1994/95:89 Förslag till alkohollag

SOU 1964:27 Lag om förvaltningsförfarandet

Ds 2010:17 En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess

## 6.2 Litteratur

Citering sker med användning av författarnas efternamn samt tryckår.

Bejstam, Lars: ”Att avisa eller att avgöra? – anteckningar med anledning av ett rättsfall”, I: *FT* 2002, s. 343-350

Bejstam, Lars: ”Om återvisningsbesluts överklagbarhet”, I: *FT* 2004 s. 89-102

Blomberg, Jesper: ”Domstols utredningsskyldighet i mål om bygglov”, I: *FT* 1/2011 s. 51-56

Bohlin, Alf; Warnling-Nerep, Wiweka: *Förvaltningsrättens grunder*, 2:a upplagan, Norstedts Juridik AB, Vällingby 2007

Ekelöf, Per- Olof: *Rättegång – andra häftet*, 8:e upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm 2002

von Essen, Ulrik: ”Saken i förvaltningsprocessen”, I: *FT* 2003 s. 505- 521

von Essen, Ulrik: *Processramen i förvaltningsmål- ändring av talan och anslutande frågor*, 1:a upplagan, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2009

von Essen, Ulrik: ”Besluts överklagbarhet”, I: *FT* 2/2013, s. 147-171

Fitger, Peter; Sörbom, Monika; Eriksson, Tobias; Hall, Per; Palmkvist, Ragnar; Renfors, Cecilia: *Kommentaren till 13 kap. 3 § RB*, Rättegångsbalken, hämtade den 29 april 2015 från: <http://zeteo.nj.se.ludwig.lub.lu.se/docview?state=80255>

Jermsten, Rikard: *Förvaltningsprocesslag [1971:291], 30 § - Kommentar*, hämtad den 10 april 2015 från:

[http://juridik.karnovgroup.se.ludwig.lub.lu.se/document/527725/ele/SFS1971-0291\\_K0\\_P30?versid=146-1-2005](http://juridik.karnovgroup.se.ludwig.lub.lu.se/document/527725/ele/SFS1971-0291_K0_P30?versid=146-1-2005)

Kleineman, Jan; Rättsdogmatisk metod. I: Korling, Fredric och Zamboni, Mauro (red.); *Juridisk metodlära*, 3:e upplagan, Studentlitteratur AB, Lund 2013

Lavin, Rune: *Förvaltningsprocessrätt*, 1:a upplagan, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2014

Lindell, Bengt: *Processuell preklusion – av nya omständigheter eller bevis rörande saken*, 1:a upplagan, Norstedts Juridik, Göteborg 1993

Lindell, Bengt: *Civilprocessrätten*, 2:a upplagan, Iustus Förlag AB, Uppsala 2003

Lindskog, Stefan: ”Om att gå över ån – en replik”, I SvJT 2012 s. 587-590

Pauli, Mikael och Edelstam, Henrik: ”Över ån för att hämta vatten? – en analys av ett HD-avgörande om ändring av talan”, I: SvJT 2012 s. 474- 487

Petrén, Gustaf: ”Förfarandet hos förvaltningsdomstolarna”, I: FT 1965, s. 95- 106

Ragnemalm, Hans: ”Administrativ rättspraxis – Förvaltningslagen och Förvaltningsprocesslagen”, I: FT 1976, 199-231

Ragnemalm, Hans; ”Överklagbarhetsreglerna i en ny förvaltningslag”, I: *Festskrift tillägnad Ole Westerberg*, Norstedts Tryckeri AB, Stockholm 1984, s. 314-320

Ragnemalm, Hans: *Förvaltningsprocessens grunder*, 8:e upplagan, Jure Förlag, Stockholm 2007

Ragnemalm, Hans: *Förvaltningsprocessens grunder*, 10:e upplagan, Jure Förlag, Stockholm 2014

Sandgren, Claes, ”Är rättsdogmatiken dogmatisk”, I: *Tidskrift for Rettsvitenskap* 2005, nr 04-05, s. 648-565

Sandgren, Claes: *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare – ämne, material, metod och argumentation*, 2:a upplagan, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2007

Sterzel, Fredrik: ”Lagstiftning om förvaltningsförfarandet”, I: *Festskrift till ägnad Ole Westerberg*, Norstedts Tryckeri AB, Stockholm 1984, s. 321-338

Strömberg, Bengt och Lundell, Bengt: *Allmän förvaltningsrätt*, 25:e upplagan, Liber AB, Stockholm 2011

Olivecrona, Karl: *Rätt och dom*, 2:a upplagan, Norstedts, Stockholm 1966

Olsen, Lena: ”Rättsvetenskapliga perspektiv”, I: SvJT 2004 s. 105- 145

Wennergren, Bertil; von Essen, Ulrik: Kommentaren till 8 § FPL, Förvaltningsprocesslagen m.m. – En kommentar, uppgift hämtad 21 maj 2015 från: <http://zeteo.nj.se/docview?state=46409>.

Wennergren, Bertil; von Essen, Ulrik: *Kommentaren till 30 § FPL*, Förvaltningsprocesslagen m.m. – En kommentar, hämtad den 19 mars 2015 från: <http://zeteo.nj.se.ludwig.lub.lu.se/docview?state=44599>

Wennergren, Bertil; von Essen, Ulrik: *Förvaltningsprocesslagen m.m. – En kommentar*, 6:e upplagan, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2013

Wennergren, Bertil: *Förvaltningsprocesslagen m.m. – En kommentar*, 5:e upplagan, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2005

# Rättsfallsförteckning

## 6.3 Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1972 B 62  
RÅ 1975 ref. 93  
RÅ 1976 ref. 106  
RÅ 1981 Bb 64  
RÅ83 Aa 129  
RÅ83 Aa 130  
RÅ 1984 2:75  
RÅ 1986 not 36  
RÅ 1987 ref. 120  
RÅ 1987 ref. 165  
RÅ 1987 ref. 169  
RÅ 1989 ref. 67  
RÅ 1990 ref. 64  
RÅ 1990 ref. 108  
RÅ 1991 ref. 67  
RÅ 1991 not 543  
RÅ 1992 ref. 58  
RÅ 1993 ref. 21  
RÅ 1993 ref. 76  
RÅ 1994 ref. 11  
RÅ 1998 not 108  
RÅ 1999 ref. 63  
RÅ 2000 ref. 11  
RÅ 2000 ref. 50  
RÅ 2000 ref. 54  
RÅ 2000 not. 177  
RÅ 2001 ref. 23  
RÅ 2001 ref. 26  
RÅ 2001 ref 61  
RÅ 2001 not. 76  
RÅ 2002 ref.33  
RÅ 2002 ref. 76  
RÅ 2003 ref. 15  
RÅ 2004 ref. 144  
RÅ 2004 ref. 69  
RÅ 2006 ref. 7  
RÅ 2007 ref. 62 I-II  
RÅ 2009 ref. 7  
RÅ 2009 ref. 19  
RÅ 2009 ref. 69  
RÅ 2010 ref. 1  
HFD 2011 ref. 43  
HFD 2013 ref. 5



## 6.4 Övriga avgöranden

NJA 2011 s. 718

MIG 2012:11

Kammarrätten i Göteborg, mål nr 7647-12, dom 2014-02-12

Kammarrätten i Stockholm, 6472-13, dom 2014-02-24

Kammarrätten i Göteborg, mål nr 80-14, dom 2014-05-15